



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CÂMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DÉBORA DE PAULA BRITO FOGAÇA

**A DESCONTINUIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL E SUA
REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA NO ESTADO DO
TOCANTINS NO PERÍODO DE 2014 A 2018**

Palmas, TO

2023

Débora de Paula Brito Fogaça

A descontinuidade da política pública educacional e sua repercussão no orçamento público: uma análise do programa nacional de alfabetização na idade certa no estado do Tocantins no período de 2014 a 2018

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins – UFT, como requisito parcial para obtenção do título de mestra em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves.

Palmas, TO

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

F655d Fogaça, Débora de Paula Brito.

A descontinuidade da política pública educacional e sua repercussão no orçamento público: uma análise do programa nacional de alfabetização na idade certa no estado do Tocantins no período de 2014 a 2018. / Débora de Paula Brito Fogaça. – Palmas, TO, 2024.

150 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2024.

Orientador: André Luiz de Matos Gonçalves

1. Educação. 2. Orçamento público. 3. Políticas públicas. 4. Primeira infância. I. Título

CDD 350

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Débora de Paula Brito Fogaça

A descontinuidade da política pública educacional e sua repercussão no orçamento público: uma análise do programa nacional de alfabetização na idade certa no estado do Tocantins no período de 2014 a 2018

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins – UFT, como requisito parcial para obtenção do título de mestra em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves.

Data da aprovação ___/___/_____.

Banca examinadora:

Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves, UFT

Prof. Dr. Waldecy Rodrigues, UFT

Prof. Dr. Adriano Nascimento da Paixão, UFPB

Palmas, TO

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CONSELHO DIRETOR - CONDIR
CÂMPUS DE PALMAS
COLEGIADO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Quadra 109 Norte, Avenida NS-15, ALCNO-14 | CEP 77001-090 |
Palmas/TO
(63)3229-4522 | uft.edu.br/gespol | gespol@uft.edu.br

DÉBORA DE PAULA BRITO FOGAÇA

**A DESCONTINUIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL E SUA
REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA
NACIONAL DE
ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA NO ESTADO DO TOCANTINS NO
PERÍODO DE 2014 A 2018**





Aprovada em __/__/____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves (Orientador)

Prof. Dr. Waldecy Rodrigues (Membro interno)

Prof. Dr. Adriano Nascimento da Paixão (Membro externo)

	Documento assinado eletronicamente por Waldecy Rodrigues, Servidor(a) , em 20/03/2024, às 10:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 .
	Documento assinado eletronicamente por Adriano Nascimento da Paixão, Usuário Externo , em 20/03/2024, às 10:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 .
	Documento assinado eletronicamente por André Luiz registrado(a) civilmente como André Luiz de Matos Gonçalves, Usuário Externo , em 20/03/2024, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 .
	A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.uft.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador 0230044 e o código CRC 69FDD21A .

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PRÓ-REITORIA DE XXX OU CÂMPUS DE PALMAS
DIRETORIA, SETOR, CURSO, PROGRAMA OU PROJETO
COLEGIADO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quadra 109 Norte, Avenida NS-15, ALCNO-14 | CEP 77001-090 |
Palmas/TO



ATA DE DEFESA N.º 2/2023/COL/PPG-GESPOL/CUP/UFT

Ata da sessão pública de Defesa de Dissertação de Mestrado, no Programa de Pós Graduação Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da UFT da aluna DÉBORA DE PAULA BRITO FOGAÇA, intitulada A DESCONTINUIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL E SUA REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA NO ESTADO DO TOCANTINS NO PERÍODO DE 2014 A 2018, número de registro SEI 23101.010723/2023-89, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Gestão de Políticas Públicas. A sessão foi realizada dia 19 de dezembro de 2023, às 20 horas e 00 minutos, por videoconferência e teve como Comissão Avaliadora os seguintes membros: Prof. ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES orientador - (UFT); Prof. WALDECY RODRIGUES - membro interno (UFT); Prof. ADRIANO NASCIMENTO DA PAIXÃO - membro externo (UFPB). Após o encerramento da sessão, a Comissão considerou a dissertação:

- Aprovada
 Reprovada.



Documento assinado eletronicamente por **Waldecy Rodrigues, Servidor(a)**, em 20/03/2024, às 08:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Nascimento da Paixão, Usuário Externo**, em 20/03/2024, às 09:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **André Luiz registrado(a) civilmente como André Luiz de Matos Gonçalves, Usuário Externo**, em 20/03/2024, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.uft.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0230003** e o código CRC **3E105C65**.

AGRADECIMENTOS

À Deus pela dádiva da vida e por me proporcionar saúde, disposição e força de vontade para realizar este trabalho. A tudo graças à Ele, toda honra e toda glória.

Ao meu esposo Arlindo, por sempre estar comigo, pela compreensão, apoio e incentivo. A trajetória ao seu lado com certeza foi mais leve, gratificante e divertida.

À minha mãe Diná, que sempre me orientou no caminho dos estudos desde a minha infância, sendo minha primeira professora na vida e na sala de aula.

Ao meu irmão Érico, como irmão mais velho sempre zelou por mim e pela minha felicidade. Obrigada pelo companheirismo.

A todos os professores que tive ao longo da minha vida, que contribuíram para a minha formação, compartilhando saberes e conhecimentos. Minha admiração e reconhecimento.

De forma especial, ao meu professor André, por ter me aceitado como orientanda, por ter acreditado em mim desde o início, pela oportunidade em poder aprender com seus ensinamentos, com seu exemplo e competência, contribuindo para a minha ascensão acadêmica e profissional. Minha mais sincera gratidão pela confiança.

Aos integrantes da banca examinadora, professor Waldecy e professor Adriano, pela presença e contribuições relevantes ao trabalho.

Ao professor Dilson, pelos conhecimentos compartilhados, disponibilidade e atenção.

À Universidade Federal do Tocantins, a qual pela segunda vez me acolheu, primeiro me formando como bacharela e agora como mestra, espero ter a oportunidade de poder retribuir da melhor forma à sociedade que financiou meus estudos.

Aos amigos que a vida me presenteou e que permaneceram, por me apoiarem e entenderem muitas das minhas ausências nesse período. Aos meus amigos da Polícia Militar do estado do Tocantins e do Tribunal de Contas do estado do Tocantins, pelo incentivo, parceria e aprendizado diário, por me ajudarem de diversas formas tanto neste trabalho, quanto me ouvindo e me aconselhando. A todos vocês meu carinho e gratidão. Não vou citar nomes, para não correr o risco de esquecer alguém, mas sei que no íntimo, você meu amigo se reconhecerá.

Aos meus colegas de turma do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, pelo enriquecimento multidisciplinar das discussões em sala de aula e pelas atividades em grupo, compartilhamento de ideias e algumas angústias, hoje superadas.

A todos que estiveram direta ou indiretamente comigo nesse período desafiador, mas muito gratificante. Aos obstáculos e desafios ultrapassados, que foram importantes para o meu desenvolvimento acadêmico e profissional e, sem dúvida, me fizeram mais forte. Obrigada.

*É fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal forma que, num
dado momento,
a tua fala seja a tua prática.*
Paulo Freire

RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto analisar o impacto orçamentário da descontinuidade da política pública, partindo do exemplo do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), importante política pública educacional realizada no país. Na fundamentação teórica foram empreendidas pesquisas sobre políticas públicas, orçamento público e controle externo. Para realizar a análise, a metodologia adotada foi o método hipotético-dedutivo, pesquisa participante, bem como a modalidade de pesquisa qualitativa de natureza descritiva, embasada em análise bibliográfica e conteúdo documental. Como forma de auxiliar a pesquisa, foi feita a observação e análise de dados secundários. Os resultados indicaram que as decisões políticas e a interrupção de apoio técnico e financeiro da União para com os Estados e Municípios, foram fatores decisivos que impactaram diretamente na descontinuidade da política pública educacional analisada. Além disso, foi possível evidenciar a importância da implantação de novas políticas públicas para o atendimento dos direitos fundamentais, como ações voltadas à primeira infância, especialmente na área da educação, proporcionando o desenvolvimento humano, social e econômico em âmbito municipal, estadual e nacional, assim como a previsão orçamentária, imprescindível para a continuidade e acompanhamento de políticas públicas dessa natureza pelos órgãos de controle e pela sociedade.

Palavras-chave: Educação; PNAIC; compromisso pela primeira infância; orçamento público; controle externo.

ABSTRACT

The object of this research is to analyze the budgetary impact of the discontinuation of public policies, based on the example of the National Program for Literacy at the Right Age (PNAIC), an important public educational policy implemented in the country. In the theoretical foundation, research was carried out on public policies, public budget and external control. To carry out the analysis, the methodology adopted was the hypothetical-deductive method, participant research, as well as the qualitative research with descriptive nature, based on bibliographic analysis and documentary content. As a way of assisting the research, observation and analysis of secondary data were carried out. The results indicated that political decisions and the interruption of technical and financial support from the Union to states and municipalities were decisive factors that directly impacted the discontinuity of the proven public educational policy. Furthermore, it was possible to highlight the meaning of implementing new public policies to fulfill fundamental rights, such as actions aimed at early childhood, especially in education area, providing human, social and economic development in the municipality, state and national, as well as the meaning of budget forecasting, mandatory for the continuity and monitoring of public policies of this nature by control bodies and society.

Keywords: Education; PNAIC; commitment to early childhood; public budget; external control.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distinção de Direito Financeiro e Direito Tributário	37
Quadro 2 – Receitas intraorçamentárias e extraorçamentárias	41
Quadro 3 – Receitas correntes e receitas de capital	41
Quadro 4 – Estrutura programação qualitativa	44
Quadro 5 – Estrutura de programação quantitativa.....	45
Quadro 6 – Ciclo orçamentário	53
Quadro 7 – Descritivo da implementação de políticas públicas para Primeira Infância.....	83
Quadro 8 – Dificuldades e soluções perante a revisão/alteração das Leis Orçamentárias.....	84
Quadro 9 – Detalhamento das receitas e despesas do PNAIC no Estado do Tocantins	100
Quadro 10 – Relatório Financeiro Final – Exercício 2016	102
Quadro 11 – Relatório Financeiro Final – Exercício 2018	103

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma do ciclo de Políticas Públicas	28
Figura 2 – Organograma de classificação da receita	40
Figura 3 – Fluxograma etapas da receita orçamentária	43
Figura 4 – Forma esquemática dos termos do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal	62
Figura 5 – Boletim de acompanhamento das adesões por UF/Municípios	75
Figura 6 – IDH do Estado do Tocantins	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da Sistematização do Direito Financeiro	38
Tabela 2 – Prazo das Leis Orçamentárias	52
Tabela 3 – Primeira Infância no Orçamento Público.....	82
Tabela 4 – Cidades tocantinenses e respectivos habitantes.....	89
Tabela 5 – PPA 2014 - 2017 – Palmas/TO – Ano Referência 2016.....	90
Tabela 6 – PPA 2014 - 2017 (Revisão) – Palmas/TO	91
Tabela 7 – PPA 2018 - 2021 – Palmas/TO.....	91
Tabela 8 – Despesas com o Programa Educação de Atitude.....	92
Tabela 9 – PPA 2014 - 2017 – Gurupi/TO - Ano Referência 2015	93
Tabela 10 – PPA 2014 - 2017 – Gurupi/TO - Ano Referência 2016	93
Tabela 11 – PPA 2014 - 2017 – Gurupi/TO - Ano Referência 2017	94
Tabela 12 – PPA 2018 - 2021 – Gurupi/TO - Ano Referência 2018	94
Tabela 13 – PPA 2018 - 2021 – Araguatins	98
Tabela 14 – PPA 2017 – Lagoa da Confusão	98
Tabela 15 – PPA 2018 – Lagoa Da Confusão	98
Tabela 16 – Índice de desenvolvimento da educação básica/ensino fundamental/séries iniciais no Estado do Tocantins	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Transitórias
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
FAPTO	Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GND	Grupo de Natureza de Despesa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDOC	Identificador de Dotação de Operação de Crédito
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISCON	Instituto de Contas
LDB	Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
MTO	Manual Técnico do Orçamento
NBCTSP	Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis consonante às Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
PNAIC	Programa Nacional de Alfabetização da Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SECOM	Secretaria da Comunicação
SEDUC	Secretaria da Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SEBRAE Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

TCE Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1	POLÍTICAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO PÚBLICO E O PROGRAMA NACIONAL NA IDADE CERTA (PNAIC)	21
1.1	Políticas públicas educacionais	21
1.2	Planejamento e execução das políticas públicas por meio do orçamento público	34
1.3	Orçamento autorizativo e o cumprimento das políticas públicas	54
1.4	Papel do controle orçamentário frente aos investimentos públicos	60
1.4.1	O dever da prestação de contas.....	61
1.4.2	Definitividade das decisões dos Tribunais de Contas.....	70
1.4.3	Relação entre o PNAIC e o Compromisso pela Primeira Infância no Estado do Tocantins.....	73
2	METODOLOGIA	85
3	RESULTADOS E DISCUSSÕES	89
3.1	Análise da previsão orçamentária do PNAIC nos municípios do Tocantins	89
3.2	Análise da execução orçamentária do PNAIC no Estado do Tocantins	99
3.3	Efeitos e resultados do PNAIC no Estado do Tocantins	104
3.4	A importância do planejamento e execução orçamentária das políticas públicas: PNAIC e o Compromisso pela Primeira Infância	106
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
	REFERÊNCIAS	114
	APENDICE A – Ofício enviado à SEDUC: solicitação de dados sobre o programa nacional de alfabetização na idade certa – PNAIC no estado do Tocantins.	125
	APÊNDICE B - Informação solicitada ao MEC (plataforma online): solicitação de dados sobre o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC no estado do Tocantins.	126
	APÊNDICE C – Produto educacional - Cartilha Primeira infância	127
	ANEXO A - Resposta da SEDUC sobre a solicitação de dados sobre o PROGRAMA Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC no estado do Tocantins.	148
	ANEXO B – Resposta do MEC sobre a solicitação de dados sobre o PROGRAMA Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC no Estado do Tocantins.	150

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como fundamento compreender como é planejada e executada a política pública educacional, por meio da análise do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Na busca por entender os fatores que causaram sua descontinuidade, especialmente no âmbito orçamentário e considerando a forma com que os recursos foram gerenciados, procura-se efetivar a realização da política e garantir os direitos fundamentais sociais, evidenciando os investimentos da União, Estados e Municípios para com a população, tal como a fiscalização através do controle externo e social.

Essa pesquisa justifica-se pela importância da política pública educacional para a sociedade, do modo como é planejada e efetivada na prática, e pela forma com que os recursos públicos são destinados pelos gestores públicos, a fim de atender a sociedade em seus direitos fundamentais.

Sendo assim, a contribuição estará diretamente ligada ao desenvolvimento acadêmico, ao aperfeiçoamento profissional e o aprimoramento do conhecimento sobre o serviço prestado, por meio do estudo direcionado sobre a Administração Pública e orçamento público, além do entendimento mais aprofundado de como funciona a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, com ênfase no estudo do campo orçamentário.

A pesquisa sobre investimentos públicos é relevante, pois sua destinação impacta diretamente a sociedade, especialmente para a população que depende de políticas públicas. Entende-se que quanto mais a sociedade conhece o planejamento e execução dos investimentos públicos, mais simples é o papel social fiscalizador. Assim, com a conclusão da pesquisa, será possível oferecer à sociedade um material acessível e de fácil compreensão sobre esse tema tão essencial.

Destacamos que o referencial teórico desta dissertação trata sobre as políticas públicas direcionadas à sociedade, por meio da gestão administrativa e orçamentária, assim como sobre o papel exercido pelos Tribunais de Contas dos Estados, responsáveis pelo sistema de controle externo, que tem como finalidade fiscalizar os atos praticados pela Administração Pública, utilizando-se de sistemas de justiça para a efetividade em suas ações. Neste contexto, a participação social é um importante instrumento da democracia, especialmente quando consideramos os dispositivos legais que legitimam o envolvimento direto do povo no acompanhamento e influência das decisões relacionadas às prioridades de obras e serviços programados (Gonçalves, 2021).

Dessa forma, as políticas públicas visam atender as necessidades da população nas

diversas áreas por meio da gestão governamental e focalizam “[...] o desenvolvimento econômico e promoção da inclusão social de grande parte da população (Souza, 2006 *apud* Araújo *et al.*, 2023, p. 8). Nesse sentido, quando efetivadas, as políticas públicas são garantidoras dos direitos dos cidadãos.

As políticas sociais são dever do Estado e direito do cidadão, e são efetivadas por meio da prestação de benefícios, serviços, programas e projetos vinculados às políticas setoriais, como exemplo a educação, que deve dispor de um conjunto de medidas, recursos programáticos e financeiros (Oliveira *et al.*, 2013).

Para analisar as fases de uma política pública educacional, é essencial compreender as razões que levam à continuidade ou descontinuidade do programa. Isso ocorre porque sua execução requer planejamento e previsão orçamentária.

Portanto, o objeto de estudo desta pesquisa é analisar o impacto orçamentário decorrente da descontinuidade de uma política pública, tomando como exemplo o PNAIC, uma relevante iniciativa educacional realizada no país que, no entanto, foi interrompida. A pesquisa se concentrará nas ações de planejamento e execução orçamentária, a partir das quais os eixos se desenvolviam.

A pesquisa também analisa o Compromisso pela Primeira Infância, implementada no Estado do Tocantins, por iniciativa da Corte de Contas tocantinense, além de demonstrar a relevância da consignação das ações no orçamento para fins de controle e acompanhamento.

Destarte, para a realização da pesquisa foram adotados os métodos hipotético-dedutivo, a pesquisa participante e a modalidade de pesquisa qualitativa de natureza descritiva, embasada em análise bibliográfica, conteúdo documental e dados secundários. Além disso, observamos e analisamos casos concretos já julgados pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, com a finalidade de verificar a atuação do controle externo em termos sociais de políticas públicas.

A pesquisa aborda a governança colaborativa, visando compreender o desenvolvimento do diálogo e da gestão de investimentos públicos na definição de metas e prioridades, com base no planejamento e programação governamental. Além disso, explora a atuação dos Tribunais de Contas em suas funções de controle, fiscalização e acompanhamento da gestão dos recursos públicos.

Diante do exposto, esta pesquisa busca responder à seguinte indagação: por que, apesar da fase de planejamento e do arcabouço legal que visa garantir a estabilidade do sistema orçamentário e a continuidade dos serviços à sociedade, os recursos públicos deixam de ser destinados à política pública educacional? Uma vez que a consequência da não

continuação impacta diretamente a população que deveria ser assistida, além de gerar desperdício de recursos públicos.

Como eventuais hipóteses para a responder ao problema, pode se conceber que, conforme Assis (2017), Santos e Gasparini (2020), as decisões políticas contribuem para a ausência de planejamento, e ainda, de acordo com Secchi (2014), para a desconstrução das políticas de adversários, descontinuando as políticas públicas. Ainda, pode se conceber o valor previsto no orçamento, para a plena efetivação ou não do programa.

Norteadada pelo questionamento, a presente pesquisa tem como **objetivo geral** analisar a descontinuidade da política pública educacional e sua repercussão no orçamento público. Para tanto, traçou-se os seguintes **objetivos específicos**: I) examinar o orçamento do Estado do Tocantins, pelo viés da descontinuidade da política pública educacional, por meio da pesquisa relacionada as peças orçamentárias nos anos de 2014 até 2018; II) demonstrar as vantagens e desvantagens de um orçamento impositivo para continuidade de políticas públicas, face a alteração constitucional trazida pela Emenda Constitucional n.º 100, de 26 de junho de 2019 que altera os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, parágrafo 10; III) analisar o problema da descontinuidade da política pública educacional do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa, suas consequências e a relação com o Compromisso pela Primeira Infância, em consonância à atuação do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

Esta dissertação está estruturada em cinco partes, além desta introdução. Inicia-se com um capítulo conceitual que aborda políticas públicas, orçamento público e o PNAIC. Em seguida, explora-se o papel do controle orçamentário em relação aos investimentos públicos e a conexão entre o PNAIC e o Compromisso pela Primeira Infância no estado do Tocantins, considerando o planejamento e a execução orçamentária. Posteriormente, apresenta-se um capítulo metodológico detalhando as etapas da pesquisa. Por fim, há um capítulo dedicado à análise dos dados coletados e outro com as considerações finais.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO PÚBLICO E O PROGRAMA NACIONAL NA IDADE CERTA (PNAIC)

Seguir-se-á, nesse capítulo, algumas conceituações e explicações sobre políticas públicas educacionais, planejamento e execução por meio do orçamento público.

1.1 Políticas públicas educacionais

A educação é um direito de todos e dever do Estado e da família. A União pode intervir nos Estados caso necessário para assegurar a observância à previsão do princípio constitucional de “[...] aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, sendo elas provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (Brasil, 1988, Art. 34, inciso VII). Conforme previsto no art. 211 do texto constitucional, “[...] “A União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” (Brasil, 1988, art. 211)

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de **colaboração**, de forma a assegurar a **universalização**, a **qualidade** e a **equidade** do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas. (Brasil, 1988, art. 211, grifo nosso)

A União destinará anualmente, no mínimo, dezoito por cento de sua receita resultante de impostos, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão vinte e cinco por cento. Esses recursos serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, com prioridade para atender às necessidades do ensino obrigatório, garantindo universalização, padrão de qualidade e equidade, conforme o plano nacional de educação (Brasil, 1988, art. 212, §3º).

Nesse sentido, o artigo 5º, §1º assevera a aplicação imediata, pelo Estado, dos direitos fundamentais, gerando demandas judiciais relacionadas a obrigações de fazer. Além disso,

atribui aplicabilidade imediata às normas que definem direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido, explica Duarte (2007),

Apesar da falta de consenso sobre o alcance desse dispositivo, ele, sem dúvida, aponta para um tratamento diferenciado e reforçado a ser dispensado a essa categoria de direitos, abalando a doutrina que atribuía o caráter de normas programáticas aos direitos sociais, como se elas fossem desprovidas de caráter verdadeiramente imperativo, ou seja, como se não fossem capazes de vincular a atuação dos poderes públicos. (Duarte, 2007, p. 695-696)

Desta maneira, nota-se a preocupação do legislador em assegurar que sejam garantidos os investimentos indispensáveis à educação, o “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. (Brasil, 1988, art. 205).

São garantidos à sociedade os direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção a maternidade e à infância e à assistência aos desamparados, na forma da Constituição (Brasil, 1988, art. 6º).

Os direitos fundamentais receberam a considerável influência de documentos internacionais, como o Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966. Além disso, nota-se a influência de várias constituições ocidentais, incluindo a “[...] Lei Fundamental da Alemanha (1949), a Constituição da República Portuguesa (1976) e a Constituição Espanhola (1978), com ênfase na proteção de crianças e adolescentes” (Duarte, 2007, p. 695).

A autora constata ainda que os documentos internacionais que serviram de inspiração à Constituição de 1988 são de suma importância nos “[...] direitos fundamentais como um todo na ordem jurídica vigente, reconhecidos como valores supremos da ordem constitucional, fonte legitimadora e razão de ser do próprio sistema jurídico” (Duarte, 2007, p. 695). Assim, vale destacar a conclusão bem fundamentada e didática sobre a educação como direito fundamental de caráter social:

a) ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico, servindo mesmo como razão de ser de toda a ordem jurídica, juntamente com os demais direitos fundamentais; b) tem aplicabilidade imediata, embora sua realização integral só possa se dar de forma progressiva; c) não pode ser suprimida do ordenamento jurídico por meio de emenda constitucional; d) pertence a todos, mas deve priorizar categorias de pessoas que se encontram numa mesma posição de carência ou vulnerabilidade; e) tem como sujeito passivo o Estado; f) **realiza-se por meio de políticas públicas ou programas de ação governamental**; g) vincula a todos os poderes públicos

(Executivo, Legislativo e Judiciário), que devem adotar medidas – **legislativas, técnicas e financeiras** – até o máximo dos recursos disponíveis, para a satisfação daquilo que foi eleito como **prioritário** (núcleo mínimo obrigatório), reconhecendo o direito à educação como um verdadeiro direito. (Duarte, 2007, p. 710-711, grifo nosso)

Cumprir ainda, “[...] como diretrizes para a elaboração de políticas públicas educacionais e para a interpretação dos dispositivos relativos à matéria, [...] a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola [...]” (Duarte, 2007, p. 704). Cabe, ainda:

- II - a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas [...]
- IV - a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais;
- V - a valorização dos profissionais da educação escolar;
- VI - a gestão democrática do ensino público;
- VII - a garantia de padrão de qualidade;
- VIII - o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública [...];
- IX - e a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (Brasil, 1988, art. 6º).

Nesse sentido, fica evidente que é um dever positivado do Estado atender as demandas da sociedade, sendo imprescindível que o orçamento financeiro do governo seja planejado e esteja em equilíbrio para a continuidade dos serviços. É necessário que haja respaldo constitucional frente à implantação e execução de políticas públicas voltadas ao ensino, o que será possível através de investimento público e proteção por meio dos órgãos de controle. Destaca-se aqui, especialmente, o papel conferido ao Tribunal de Contas pela atual Carta Magna, tendo em vista a atuação intensa na exigibilidade dos direitos sociais.

Importante, ainda, é evidenciar a atuação e a fiscalização do Tribunal de Contas, direcionada à consecução e à garantia dos direitos fundamentais sociais. Por conseguinte, os elementos internos de funcionamento, os quais conferem a devida estabilidade orgânica para o funcionamento das suas operações de controle, possuem ambiente nos campos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial (Gonçalves, 2021).

Destarte, as políticas públicas educacionais são imprescindíveis para desenvolvimento social e regional. De acordo com Basso, Ferreira e Oliveira (2022, p. 515), “os princípios gerenciais da administração pública [eficiência, eficácia e competitividade], que pressupõem maior controle social e monitoramento das políticas públicas, ganharam espaço no cenário educacional.”

Além disso, os autores explicam que a avaliação é um instrumento para a melhoria do processo educacional, o que possibilita uma reflexão sobre o processo pedagógico

desenvolvido nas escolas, pressuposto que pode ser atingido somente “[...] se os instrumentos disponibilizados dialogarem mais com os agentes escolares” (Basso; Ferreira; Oliveira, 2022, p. 515).

Ademais, “[...] sobre o campo da Educação, as políticas educacionais são consideradas uma subárea do campo de políticas públicas, inserida no escopo das políticas sociais” (Basso; Ferreira; Oliveira, 2022, p. 503). Com base na afirmação de Schneider (2014), constitui como preocupação central do trabalho do pesquisador em política educacional saber o que os governos fazem, por quais razões o fazem e os efeitos/consequências do que fazem. Portanto, de acordo com Schneider (2014, p. 12) “nas pesquisas em política educacional há que se tomar como pressuposto analítico as relações entre Estado, sociedade e política, delimitando para isso uma base teórica consistente.” Ainda, de acordo com a autora, analisar o Estado em ação é objeto de atenção de investigadores que pesquisam políticas públicas educacionais.

Dito isso, vale ressaltar os documentos que norteiam a educação básica, sendo, portanto, a Lei n.º 9.394, a qual estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as Diretrizes para a Educação Básica e o Plano Nacional de Educação (PNE), através da Lei n.º 13.005/2014, que determinam diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir **diretrizes, objetivos, metas e estratégias** de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

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.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela **Emenda Constitucional nº 59**, de 2009). (Brasil, 1988, Art. 214, grifo nosso)

Considerando especialmente a Constituição Federal, nota-se que a educação é um direito indispensável ao desenvolvimento humano, ante o preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. Dessa forma, a aplicação de recursos públicos para a efetivação das políticas públicas educacionais torna-se fundamental.

Neste contexto, é essencial compreender o que são as políticas públicas. De acordo com Souza (2006, p. 24) “não existe uma única e nem melhor definição sobre o que seja

política pública”. No entanto, considera a definição mais conhecida sendo a de Laswell (1936 *apud* Souza, 2006, p. 23), que introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), na qual as decisões e análises sobre política pública procuram responder as questões sobre: quem ganha o que, por que e que diferença faz.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, **decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.** (Souza, 2006, p. 24, grifo nosso)

Ademais, conceitua Oliveira *et al.* (2013), sobre as políticas públicas sociais:

São expressões tanto do **dever do Estado**, como do **direito do cidadão**, e se caracterizam como um conjunto integrado de diretrizes jurídico-legais colocadas em ação pela intervenção profissional de diferentes agentes, por meio da prestação de benefícios, serviços, programas e projetos vinculados às políticas setoriais (assistência social, **educação**, habitação, saúde, segurança pública, trabalho, informação em saúde, ciência e tecnologia) e que devem dispor de um conjunto de medidas, **recursos programáticos e financeiros**. (Oliveira *et al.*, 2013, p. 2958, grifo nosso)

As políticas sociais direcionadas corretamente asseguram os direitos dos cidadãos. Em democracias, tais políticas geralmente surgem após debates e estudos realizados pelos indivíduos relacionados ao tema. Assim, entende-se a participação da sociedade como direito sobre o direcionamento dos recursos do Estado.

Diante disso, conforme explica Diegues,

A transferência da **gestão das políticas públicas** aos municípios foi sem sombra de dúvida umas das principais novidades trazidas pela Constituição de 88. Este novo arranjo institucional, possibilitou diversas **formas participativas** na gestão e controle das políticas públicas pela sociedade. (Diegues, 2013, p. 86, grifo nosso).

A atuação do cidadão é essencial para o controle sobre os agentes públicos por meio do processo eleitoral e outros instrumentos, como ações populares. Para que ele possa realizar o seu controle de forma plena e exerça o seu direito ao voto de forma esclarecida, é preciso que haja informação abundante sobre o trabalho realizado pelos representantes políticos. Nesse ponto, existe a contribuição de uma série de fatores, como a liberdade de imprensa, a

liberdade política e a posição atuante, combativa e de controle permanente do Tribunal de Contas. Sendo, então, o controle realizado por dois níveis distintos, um deles institucional e o outro realizado pelo povo, através do voto. Portanto, a plena realização do segundo depende da atuação do primeiro (Rossi, 2017).

Nessa quadra, a sociedade possui o papel de controle dos gastos públicos, ao passo que é por meio do orçamento que as políticas públicas são executadas de fato e as demandas sociais atendidas.

Trata-se de um relevante instrumento para a democracia. Em primeiro plano, porque os diplomas legais logram legitimidade pela participação direta do povo, além de possibilitarem a participação do cidadão nos destinos da Federação em todos os seus planos a partir da determinação das prioridades prestacionais em obras e serviços a serem realizados de modo programado a curto, médio e longo prazo. (Gonçalves, 2021, p. 70)

Sendo assim, conforme adita o autor, é imprescindível a continuação ativa dos cidadãos no que se refere ao acompanhamento da gestão orçamentária, tanto na fase de planejamento quanto na fase de execução das despesas públicas, conforme preceitua o texto constitucional¹. Em suma, o papel influenciador da sociedade nas decisões, reflete as escolhas da sociedade para a própria sociedade.

Em arremate, nota-se a relevância da gestão social, sendo um processo dialógico próprio da sociedade e do interesse público, voltado para o bem comum, na qual a sociedade pode empreender mais assertivamente suas escolhas, através do pensamento crítico e científico, de forma a acertar em suas decisões (Cançado, 2011).

Cumprе ressaltar que, no decorrer do tempo, as políticas públicas foram estudadas cada vez mais devido a sua função social, desde a sua elaboração até a efetividade das ações, momento em que atende a população de fato. De acordo com Pinto, Martins, Leonel e Ckagnazarof (2018)

[...] (meados dos anos 1990), novas formas de atuação do Estado e de pensar as políticas públicas começam a emergir. Dentre as novas diretrizes para a gestão pública, pode-se destacar a busca pela legitimidade da ação estatal, pela conexão entre administração pública e o contexto político, por equilíbrio entre a eficiência econômica e a participação política. A criação de organismos de participação popular nas políticas públicas foi um meio encontrando para melhorar a qualidade dos serviços e das políticas públicas e permitir que representações sociais tivessem acesso ao governo, dando início ao processo de maior interação entre o governo e as representações sociais, compartilhando a responsabilidade por tomadas de decisões sobre alguns problemas públicos. (Pinto; Martins; Leonel; Ckagnazarof, 2018, p.

¹ Constituição Federal, §2º, artigo 74: § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

627-628)

Desse modo, considera-se que as políticas públicas são essenciais para o desenvolvimento econômico e para a promoção da inclusão social de grande parte da população. Ainda, de acordo “[...] em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”. (Souza, 2006, p. 22).

Nesse ponto, pensar e colocar em prática políticas públicas não é uma tarefa simples. Pois, além de elaborar, deve-se consolidar as diversas fases de maneira satisfatória e continuada, a fim de não paralisar os serviços essenciais oferecidos à população. Assim, as políticas públicas precisam ser estudadas e implementadas da maneira mais sólida e com recursos públicos disponíveis e direcionados conforme planejamento.

Para Lowi (1964, 1972 *apud* Souza, 2006, p. 28), “a política pública faz a política”. De acordo com Souza (2006, p. 28), estas “[...] são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento.”

Assim, quatro são os formatos assumidos pela política pública:

i) políticas distributivas que se voltam às decisões tomadas pelo governo; ii) políticas regulatórias, visíveis ao público por envolver burocracia, políticos e grupos de interesse; iii) políticas redistributivas, que, ao atingir um maior número de pessoas, acabam por impor perdas concretas para determinados grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros. (Souza, 2006, p. 329)

- a) **Constitutivas**, que lida com procedimentos, definem competências, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas;
- b) **Regulatórias**, que são mais visíveis ao público por envolver burocracia, políticos e grupos de interesse (Dorsa, 2021, p. 329);
- c) **Distributivas** que se voltam às decisões tomadas pelo governo. As quais geram impacto mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo; (Dorsa, 2021, p. 329);
- d) **Redistributivas**, que por atingir um maior número de pessoas, acabam por impor perdas concretas para determinados grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros. (Dorsa, 2021, p. 329);

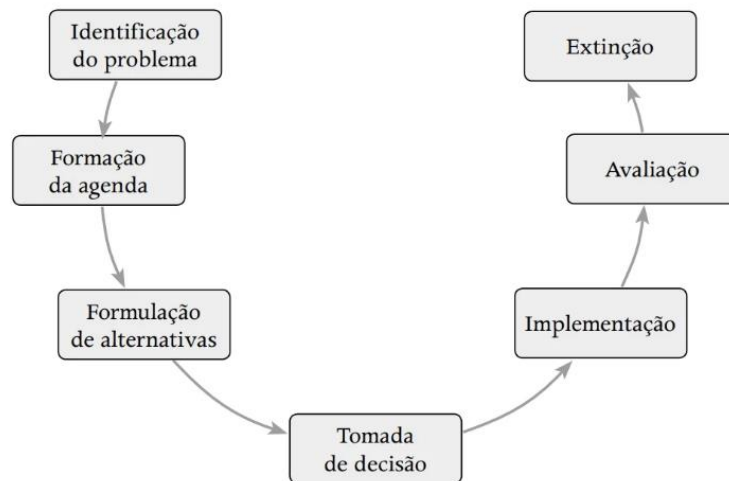
Nessa análise, conforme Souza (2006),

alguns elementos podem ser considerados principais sobre política pública, nesta discussão: i) a distinção entre o que o governo pretende fazer e o que realmente faz;

ii) o envolvimento de diversos atores e níveis decisórios materializados nas ações governamentais; iii) a abrangência das políticas públicas não se limitando a leis e regras; iv) ainda que tenha impactos no curto prazo, pode ser considerada de longo prazo. (Souza, 2006 *apud* Dorsa, 2021, p. 329)

Vale destacar que, para melhor compreender as políticas públicas é preciso analisar o ciclo que perpassa diferentes fases. Assim, de acordo com Martins (2015 *apud* Secchi (2014) as fases são: identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Figura 1 – Fluxograma do ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Secchi (2014, p. 33).

Entretanto, pontua-se que apesar de “[...] sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública”, podendo as fases se apresentarem de maneira misturada e com as sequências alternadas, não sendo nítidas as fronteiras entre as fases, dependendo do contexto em que se inserem (Secchi, 2014, p. 43). Na perspectiva de Wildavsky (1979 *apud* Secchi, 2014, p. 45), em determinados contextos, a identificação do problema está mais relacionada ao fim do processo do que ao início, e que as fases de avaliação costumemente ocorrem antes do escrutínio do problema, o que sugere a tenuidade das fronteiras mencionadas anteriormente.

No entanto, apesar das ponderações o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda **políticos, administradores e pesquisadores** a criar um referencial comparativo para casos heterogênicos. (Secchi, 2014, p. 34, grifo nosso)

Nessa quadra, verifica-se que o ciclo das políticas públicas propõe uma adequação na

agenda governamental, de modo que proceda a uma nova fase ou à descontinuidade de determinada política:

Apenas quando os problemas de implementação decorrentes de uma determinada diretriz prioritária são superados é que uma nova diretriz prioritária ganha espaço na **agenda governamental**, dando origem a uma nova fase da mesma política pública ou, talvez, **conduzindo à sua descontinuidade**. (Lotta, 2019, p. 77, grifo nosso)

Nesse ínterim, leva-se em conta os efeitos, os resultados e os prazos das políticas públicas. Isto é, após a avaliação, verifica-se se a demanda foi solucionada ou está pendente, para então passar a prioridade para outra política. Assim, faz-se oportuno analisar a etapa na qual a política pública está acontecendo, de modo que as decisões governamentais sejam adotadas no que se refere à necessidade de continuar ou descontinuar determinados bens e serviços ofertados à população (Secchi, 2014).

Ainda, destaca-se os modelos de políticas públicas sob a perspectiva do processo de implementação por meio de duas análises: *top-down* (olhar de cima para baixo) e *bottom-up* (olhar de baixo para cima). Sendo que, aquela, tem como fim identificar qual camada burocrática teria pervertido os objetivos propostos, e esta, de analisar a política como ela é, com foco no que realmente acontece (Lotta, 2019). Desse modo, anota Souza (2001, p. 87) “um programa liderado e induzido pelo governo, ou seja, é uma política que vem ‘de cima’”, assim, é um problema constatado no que tange o orçamento participativo, tendo em vista que a sociedade é quem vive e observa da realidade dos fatos.

Ademais, para compreender melhor as políticas públicas, Sabatier (1991 *apud* Oliveira; Couto, 2019, p. 93), aponta que é preciso analisar os ciclos de, pelo menos, dez anos, o que possibilita entender os processos de aprendizado de forma mais completa.

Além disso, ao combinar o método *top-down* com o *bottom-up* dos estudos de implementação, [...] os instrumentos legais e as estruturas governamentais se mantêm mais ou menos estáveis em longos períodos de tempo, mas que, dentro desses, mudanças substanciais acontecem (Matland, 1995 *apud* Oliveira; Couto, 2019, p. 93)

Com esse entendimento sistêmico sobre a dinâmica das políticas públicas, aponta-se a notoriedade das decisões políticas na agenda governamental, que realiza o planejamento e alocação de receitas para que se efetive a execução ou (des)continuidade das programações públicas, garantindo a utilização eficiente dos recursos arrecadados pelo Estado.

É nessa **discricionariedade**, por exemplo, que permite ao Estado gastar mais ou de

forma mais eficiente. Opta-se por investir mais em uma área para, assim, permitir o efeito multiplicador de recursos, em detrimento de outro tipo de investimento em outra área específica. Por outro lado, o mesmo poder público pode optar por gastar mais sem, no entanto, buscar a eficiência de que se falou. São no fundo, **escolhas políticas**. (Assis, 2017, p. 198, grifo nosso)

De acordo com Silva e Suxberger (2017, p. 379), é possível que as escolhas políticas gerem uma diferença fundamental quando “[...] é estruturada uma peça orçamentária”. Para isto, é necessário identificar quais são essas escolhas para posteriormente serem encaixadas nos limites da receita do Estado. Sendo assim, denota-se que um orçamento eficaz é aquele que integra o poder público com a sociedade, tornando a Administração Pública voltada ao interesse público, tendo em vista os ditames legais para a construção de um orçamento que atenda às necessidades da população (Silva; Suxberger, 2017).

Diante do exposto, evidencia-se que todo o processo de início e fim de uma política pública tenha alinhado um planejamento e orçamento, para que as demandas da sociedade sejam efetivadas através de bens e serviços, por meio de seus representantes.

Entende-se que as políticas públicas continuadas são sinônimas de planejamento feito e executado, de modo que a avaliação da sua execução ou até mesmo extinção seja feita de maneira mais concreta e fundamentada, perante as pessoas que recebem tais bens e serviços.

Todavia, observa-se no campo político, que as decisões tomadas pelos governantes refletem diretamente no desenvolvimento da sociedade e na necessidade de manutenção do que foi proposto na agenda governamental. Para isso, são consideradas as leis orçamentárias, que se interligam para o efetivo ajuste financeiro e alternância de poder, fazendo com que as prioridades permaneçam, se adequem ou até mesmo mudem.

A passagem do Plano Plurianual (PPA) de um governo para o outro tem a finalidade de promover a continuidade administrativa, pois os novos gestores podem avaliar e servir-se do plano que está sendo encerrado. No entanto, um obstáculo observado nesta mudança de gestão tem sido a ruptura do plano, para o qual Araújo e Souza (2019) sugerem uma retomada ao artigo 165 da CF/88, que trata do PPA. Este resgate tem o objetivo de evitar a ruptura, que acarreta desperdício da verba pública, “[...] onerando excessivamente o erário e causando prejuízo à vida da sociedade.” (Araújo; Souza, 2019, p. 292).

Nessa perspectiva, ainda conforme os autores, o fenômeno da continuidade e descontinuidade das políticas públicas mostra-se um grande desafio para os entes federativos, tendo em vista a percepção da existência de muita discricionariedade dos gestores, que, por meio de decretos e atuação da própria gestão, agem conforme suas motivações (Araújo; Souza, 2019).

A mudança de um chefe do Executivo pode extinguir pastas e secretarias e criar outras, de acordo com as prioridades do seu plano de governo. **A descontinuidade das políticas públicas fragmentam ações públicas e podem causar danos a direitos fundamentais, podendo alcançar as mais distintas áreas:** educação, saúde, moradia, segurança, saneamento, promoção da dignidade da pessoa humana, promoção dos direitos humanos, implementação de projetos culturais, de preservação ambiental, de assistência social, de programas de assistência aos menores e idosos, de inclusão social de deficientes, infraestrutura, mobilidade urbana, entre outros. Inúmeras vezes, o chefe do Executivo, por meio de seus assessores e secretários, ignoram a necessidade real da população ou determinada comunidade, para realizar obras de maior visibilidade, ainda que desnecessárias e supérfluas. Isso se dá pelo fato de que gozam de maior notoriedade e, assim, mostram ação, com o objetivo de perpetuação no poder, quando for possível a reeleição ou de eleger o seu sucessor partidário. A continuidade ou descontinuidade das políticas públicas, ainda que lastreadas nos indicadores socioeconômicos, não se restringem a meros dados, afeta diretamente seres humanos. (Araújo; Souza, 2019, p. 291, grifo nosso)

A descontinuidade de políticas públicas pode ocorrer devido à discricionariedade dos representantes políticos que assumem o poder, que deliberam a respeito da interrupção ou substituição do programa. Entretanto, Cavalcante (2021) destaca que, além das eleições, a continuidade das políticas públicas pode ser influenciada por fatores como as etapas dos programas e o engajamento de gestores, técnicos e administradores.

De acordo com Estevam (2010), problema da descontinuidade administrativa e das políticas públicas se torna mais evidente devido os pleitos eleitorais, em que a questão ganha notoriedade na pauta de discussões dos candidatos, da população e dos meios de comunicação. Desta forma, o que deveria se tornar um debate crítico, comumente se torna um debate sem sentido, fazendo com que se perca a oportunidade de discutir propostas concretas para uma gestão mais transparente e eficaz.

De outra forma, o autor aponta que, conforme pesquisas, considera-se a (des)continuidade de programas como indesejável, porém aceitável como parte integrante do processo democrático e de alternância de poder. Assim, o continuísmo de determinada gestão não necessariamente contribui para a qualidade da ação pública. Poderá refletir, por outro lado, em isolamento, continuísmo, dificuldade de adaptação a mudanças e falta de transparência.

Podem existir continuidades bem-sucedidas, assim como descontinuidades necessárias. São extremos a serem considerados, e especialmente no caso da descontinuidade, nota-se a possibilidade de desperdício de recursos públicos, cortes no orçamento, perda de memória e saber institucional, além de desmotivação das equipes envolvidas e exacerbação do conflito entre técnicos e representantes políticos, fatores que comprometem a continuidade e efetividade das políticas públicas, levando a um eterno recomeço (Estevam, 2010).

Cumpra demonstrar mais uma vez a relevância da sociedade civil no que se refere às decisões governamentais, que devem ser pautadas no interesse comum. Assim, as políticas públicas passam a compor o plano de governo, sendo representado pelo orçamento-programa, com ações específicas em relação ao que se pretende realizar durante um exercício financeiro.

Conforme destacam Nunes, Maravalhas, Shimabukuro (2017), o Decreto-Lei n.º 200/67 assume distinção, especialmente pelo fato de ser o primeiro instrumento legal a instituir o orçamento-programa. Cita-se o artigo 7, que trata Do Planejamento:

Art. 7º A ação governamental obedecerá ao **planejamento** que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a **segurança nacional**, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso. (Brasil, 1967, grifo nosso)

Assim, o Título III, que trata do planejamento, do orçamento-programa e da programação financeira, estabelece:

Art. 16. 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.

Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extra-orçamentários vinculados à execução do programa do Governo.

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

Art. 18. Toda atividade deverá ajustar-se à **programação governamental** e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos **em consonância com a programação financeira de desembolso**. (Brasil, 1967, grifo nosso)

A programação orçamentária deve estar atrelada ao planejamento para que haja posterior gestão do orçamento, com o devido empenho e execução dos recursos para o atendimento dos programas governamentais.

É imprescindível que a atuação administrativa do Estado se desenvolva por meio de uma grande soma de recursos financeiros, sendo o Direito Financeiro o ramo do Direito Público que tem como objeto de estudo a atividade financeira do Estado. Com base nos elementos fornecidos pela Ciência das Finanças, ao Direito Financeiro compete normatizar a atividade financeira do Estado, judicializando-a. Dessa forma, o orçamento público não é diferente de qualquer outro tipo de orçamento, visto que há previsão de receitas e fixação de

despesas para determinado período. Além do mais, na esfera pública, o orçamento é um mecanismo essencial no cotidiano da Administração Pública, pois instrumentaliza a máquina administrativa do Estado (Furtado, 2009).

Sobre o orçamento, Gonçalves (2021, p. 19) aponta que ele “[...] está presente, direta ou indiretamente, instrumentalizando todas as rotinas prestacionais da Administração Pública.” Sendo assim, conforme Milesk (2018, p. 39), é necessário utilizar “[...] um meio que discipline essa ação estatal por um determinado espaço de tempo. Esse meio chama-se orçamento público”, pelo qual o Estado desempenha a atividade financeira, arrecadando, despendendo e administrando recursos financeiros, para realizar seus objetivos de interesse público. Consolida-se, dessa forma, o real objetivo do orçamento público, que é a concretização dos direitos fundamentais.

A propósito, esclarece Abreu e Câmara (2015, p. 74) que “[...] o orçamento público é um instrumento de ação que, em decorrência de suas características teóricas, formais e históricas, é de grande relevância para o estudo da tomada de decisão em políticas públicas.” Entende-se a importância do orçamento na tomada de decisões dos gestores frente as necessidades sociais a serem atendidas, que estão diretamente ligadas na Administração Pública como um todo. Assim, é inegável que as questões orçamentárias influenciam nas possibilidades e no modo de atuação do Estado, considerando a indispensabilidade de orçamento para execução de políticas públicas.

Por decorrência, adita os autores em referência, o orçamento é um instrumento estruturante para a ação governamental, pelo fato de ser um filtro de “[...] análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político” (Abreu; Câmara, 2015, p. 7). Isso ocorre pela necessidade de “[...] avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas (análise estática) e pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão (análise dinâmica). Abreu; Câmara, 2015, p. 7)

Desse modo, Guerra (2019) agrega que o orçamento possui três funções principais: a política, a econômica e a jurídica. Conforme o autor, a função política reflete os planos de ação do governo, que é sempre elaborado de acordo com as decisões políticas, por meio da interdependência entre os poderes, visto que o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo a utilizar os recursos obtidos pelo Estado para a consecução das despesas públicas, de acordo com o projeto anteriormente elaborado. A função econômica do orçamento instrumentaliza a otimização de recursos financeiros, sendo possível que o Estado possa estimular ou desestimular a produção, o consumo e o investimento. Ademais, o orçamento como

instrumento governamental vem para garantir a melhoria na distribuição de renda, diminuição das desigualdades entre as pessoas, bem como entre as regiões do país.

Ainda, sobre a função jurídica do orçamento, a qual é evidenciada no cumprimento de normas constitucionais de planejamento das ações estatais, “[...] é que a ordem jurídica, no Estado Democrático de Direito, impõe a estipulação de todos os programas governamentais por meio das leis orçamentárias” (Guerra, 2019, p. 94). Assim, o orçamento é o cumprimento do dever jurídico em relação ao estabelecimento de metas, diretrizes e objetivos do governo para um determinado período, voltados ao atendimento do interesse público.

A gestão pública deve atuar com respaldo na disponibilidade de orçamento, utilizando-se da previsão da receita e fixação da despesa para analisar com maior precisão os reais custos das políticas públicas que serão adotadas, evitando o desperdício do dinheiro público.

O Poder Público tem de organizar a aplicação de recursos pecuniários e esta condição impõe ao ente público o exercício de uma atividade-meio, instrumental, que não se destina a atender diretamente à satisfação das necessidades da coletividade, mas possibilita o alcance dos fins almejados pelo Estado, sendo então a atividade financeira (Furtado, 2009). O fato de obter e gastar é a atividade financeira do Estado, refere-se ao conjunto de ações que desempenha a fim de obter recursos para seu sustento e respectiva realização de gastos para a execução das necessidades públicas (Piscitelli, 2018).

1.2 Planejamento e execução das políticas públicas por meio do orçamento público

O conhecimento do orçamento público viabiliza a compreensão da atuação da Administração Pública no que tange ao planejamento e execução de suas ações. Considerando que a educação é um direito básico, é substancial que haja investimento público nesta área, garantindo proteção aos direitos fundamentais.

A ordem financeira do poder público é a área que demanda atenção e aprimoramento do Estado Absoluto até o Estado de Direito. “A concepção de que os gastos dos governantes devem ser previamente autorizados vem desde o longínquo ano de 1217, com a edição da do Reino Unido.” (Pires; Motta, 2006, p. 25)

A trajetória histórica do orçamento público remonta aos tempos de antanho, a uma época em que o rei ou imperador era o próprio Estado. Não havia, então, distinção entre as finanças particulares do soberano e as do Governo. Com o crescimento do Estado, tornou-se necessário proceder a uma melhor organização de suas receitas e despesas, nascendo assim o orçamento público. O seu aprimoramento o transformou

em uma ferramenta indispensável para as instituições governamentais. Sua história foi marcada por árduas e multisseculares lutas políticas, que o tornaram um instrumento absolutamente necessário ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder. Tem sido assim em todas as esferas de governo, desde a sua origem até os dias de hoje, em face de sua relevância para todos os segmentos da sociedade. (Pires; Motta, 2006, p. 17)

Conforme os autores, ao observar a evolução das leis, compreende-se o aprimoramento e organização das finanças públicas dos países. Com destaque, citamos a Inglaterra, a França e os Estados Unidos, em razão do seu desenvolvimento da técnica orçamentária (Pires; Motta, 2006). “No Brasil, a vinda do rei D. João VI permitiu ampliar a abertura dos portos brasileiros. Com mais impostos aduaneiros, iniciou-se o processo de organização das finanças públicas, o que resultou na criação, em 1808, do Erário Público e do Regime de Contabilidade”. (Pires; Motta, 2006, p. 16).

Ao observar o ordenamento pátrio, a Constituição Brasileira de 1824 previa no artigo 172 que o Ministro de Estado da Fazenda receberia dos demais Ministros os orçamentos relativos às despesas de suas pastas, e então, deveriam apresentar à Câmara dos Deputados, anualmente, um balanço geral das receitas e despesas do ano antecedente. Igualmente, o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e todas as contribuições e rendas públicas. Portanto, pode-se constatar que o Estado brasileiro já surge com o conceito de controle sobre o orçamento pelo Poder Legislativo, seguindo a tendência de todas as Constituições dos Estados modernos que surgiram no período (Assis, 2017).

Ademais, conforme adita o autor, mesmo durante o período que se considera ser do Estado mínimo, durante o fim do império e os primeiros anos da República, a função de controle sobre o orçamento foi vista como tarefa essencial a ser desempenhada pelo Estado. Nesse ínterim, destaca-se o período do intervencionismo estatal no início do século XX, pois o tratamento constitucional dispensado ao orçamento público se ampliou significativamente.

Os dispositivos que servem ao orçamento público são utilizados na história desde a época do Império (Pires; Motta, 2006). Isso acontece por sua relevância, que, no Brasil, se demonstra através das leis orgânicas e constituições federais e estaduais sobre o tema. Na Constituição brasileira, as reformulações adotadas no campo técnico deram maior democratização às políticas públicas, promovendo a participação ampla do Poder Legislativo no implemento da programação econômico-financeiro do Estado.

A Constituição de 1988, em vigor nos dias atuais, é a fonte superior do orçamento público, na qual constata-se vários dispositivos que formam a chamada “Constituição orçamentária”, notoriamente no art. 31: que trata da fiscalização orçamentária dos municípios;

art. 99: abordando sobre o orçamento do Poder Judiciário; artigos 70 ao 75: relacionados ao controle da execução orçamentária; artigos 165 ao 169: preceituam normas específicas sobre os orçamentos; e ADCT, art. 35, §2º, de I a III: onde são fixados os prazos para elaboração, apresentação e devolução dos projetos de leis orçamentárias (Guerra, 2019).

A Constituição de 1988 detalhou o orçamento público, que passou a ser entendido como instrumento de planejamento dos entes, cuidando para que se resulte no maior controle do gasto público, pela longa designação de competência do Tribunal de Contas, partindo do artigo 70². Além disso, existem as previsões específicas quanto aos limites de gastos com pessoal e atendimento dos princípios constitucionais sensíveis³.

Cumprir notar que, embora atualmente ainda subsista características tradicionais do orçamento público (aprovação prévia de receita e despesa e controle político), a evolução do Estado e crescimento populacional impulsionaram o aumento das necessidades sociais, resultando na ampliação das atividades do Estado (Mileski, 2018).

A instituição do orçamento coincide com o aparecimento do governo representativo, sendo que, a partir daí, passou ao estabelecimento de regras para a gestão dos orçamentos, surgindo a necessidade de fiscalização e controle da arrecadação e dos gastos. Sendo o parlamento um órgão político, impossibilitando um controle imparcial, surgiu a necessidade da criação de uma **instituição controladora técnica, aparecendo os Tribunais de Contas**. Com efeito, no Estado de Direito, a atividade financeira é exercida e controlada dentro de certos limites. O orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos e à ideia de soberania popular, sendo que, no Brasil, a constitucionalização dos orçamentos se deu na Constituição Política do Império do Brasil de 1824, no art. 172. (Guerra, 2019, p. 77-78)

No decorrer da história, observa-se que o orçamento permaneceu estrito ao campo contábil e formalista de receitas e despesas orçamentárias. Contudo, com o passar do tempo, nos termos da conceituação de Mileski (2018), o orçamento público deixou de ser apenas um instrumento de controle parlamentar sobre receitas e despesas governamentais, para tornar-se um elemento em termos financeiros, um planejamento que envolve programas de governo, com projetos e atividades a serem desenvolvidos, num espaço de tempo determinado, sendo um mecanismo essencial à Administração Pública. Então, o orçamento passa a programar a vida financeira do Estado, segundo os interesses da sociedade. Com isso, passa da Concepção

² Art. 70, da CF/88: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

³ Art 34, VII, c/c 36, III, art. 212 e 198, parágrafo 3º da CF.

Clássica para a Concepção Moderna.

O orçamento público se converteu em um instrumento da política econômica e social dos governos e, por isso, passando a constituir-se em um elemento essencial à composição do planejamento governamental. Em tal circunstância, no Estado moderno, o orçamento público assumiu a posição de um dos principais, senão o principal instrumento de exercício de poder. Diria mais, trata-se do principal instrumento de exercício do poder intervencionista, na medida em que, **pelo orçamento público, efetivou-se uma intervenção na vida política, econômica e social do Estado, com influência na vida de cada cidadão.** É por meio do orçamento público que o Estado pode proceder com a redistribuição da renda, aumentando ou reduzindo a carga tributária. É pelo orçamento público que o Estado diz se vai colocar uma lâmpada no último poste, da última rua, da última vila da periferia ou se vai construir um palácio ou uma usina elétrica. Portanto, é **incontestável o poder de influência intervencionista deste instrumento estatal chamado orçamento público.** (Mileski, 2018, p. 62, grifo nosso).

Considerando o exercício de poder do governo, o qual dita as regras de gastos governamentais e direcionamento do dinheiro público, o orçamento é algo que impacta na vida cotidiana das pessoas.

A disciplina de Direito Financeiro no Brasil ganhou destaque “[...] apenas em 1964 devido a publicação da Lei n.º 4.320, ainda que, muito antes disso, debates sobre atividade financeira do Estado já estivessem presentes tanto nas discussões legislativas quanto acadêmicas (Piscitelli, 2018, local. 4).

Nesse ponto, importa analisar a distinção entre Direito Financeiro e Direito Tributário, de acordo com José de Ribamar Caldas Furtado, os quais devem ser considerados ramos autônomos do Direito brasileiro, apesar da estreita relação. Ao analisar a divisão no campo normativo, o autor observa que esses dois ramos do Direito têm conceitos, objetos, campo de atuação e leis de regência distintas.

Quadro 1 – Distinção de Direito Financeiro e Direito Tributário

Direito Financeiro	Direito Tributário
<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo II (Das finanças públicas). • Título VI (Da tributação e do orçamento). • Seção IX (Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária). • Capítulo I (Do Poder Legislativo). • Título IV (Da organização dos poderes) • Lei Maior (arts. 163 a 169 e 70 a 75, respectivamente). • Lei n.º 4.320/64; • Lei Complementar n.º 101/00 (LRF). 	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo I (Sistema tributário nacional). • Do Título VI (Tributação e do orçamento). • Constituição Federal (arts. 145 a 162). • Lei n.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional).

Fonte: elaborado pela autora, adaptado de Furtado (2009).

Com efeito, importa aclarar que o Direito Financeiro é mais amplo que o Direito Tributário, este emoldura a sua atuação regulatória no campo das receitas de impostos, taxas e contribuições, ou seja, trata da relação do Estado com os contribuintes, enquanto aquele trata do conjunto de normas e princípios que regulam a atividade financeira do Estado, ou seja, para além das receitas, ocupa-se das despesas, do orçamento e do crédito público. (Gonçalves; Rodrigues; Valdecy, 2021, 234-235).

Tabela 1 – Evolução da Sistematização do Direito Financeiro

Antes da Lei 4.320/1964	Leis esparsas
Lei 4.320/1964	Trouxe normas gerais de Finanças Públicas, buscando sistematizá-las
CTN (Lei 5.172/1966)	Proporcionou a separação entre a tributação e as finanças públicas
Constituição de 1988	Destinou um capítulo às finanças públicas, além de ter consolidado o Sistema Tributário Nacional Recepcionou a Lei 4.320/1964 e o CTN, atribuindo-lhes status de lei complementar
Lei Complementar 101/2000 (LRF)	Conferiu maior controle e transparência às finanças públicas

Fonte: Direito Financeiro. (Piscitelli, 2018, p. 9).

Conforme demonstra a tabela 1, as finanças públicas têm dispositivos de destaque nas leis, fato este que manifestam sua normatização vigente. Com isso, a atividade financeira depende diretamente de formalidades para conferir maior segurança aos cidadãos quanto às escolhas da Administração, e assim, viabiliza, inclusive, o controle dessa atividade. Por conseguinte, deve-se observar, do ponto de vista formal e material, como as receitas são obtidas e podem ser gastas.

O artigo 165, § 9º da Constituição, que trata sobre os orçamentos, estabelece a competência da Lei Complementar para:

- I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
- II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
- III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Brasil, art. 165, §9º, 1988) .

Nesse sentido, Silva (2008 *apud* Piscitelli, 2018), remata o conceito de lei complementar como uma lei normativa permanente com definição de lei sobre as leis do sistema, posto que todas as outras são de caráter temporário, nela devendo fundamentar-se.

Então, em atendimento à própria Constituição Federal, surgiu no ano 2000, a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal – LRF, de n.º 101/2000 (Brasil, 2000), que introduziu inovações na administração de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos. A referida lei, de acordo com a jurisprudência iterativa do Supremo Tribunal Federal (ADI 1726), foi recepcionada com status de lei complementar perante a Constituição de 1988, apesar da forma relativa à lei ordinária (Pires; Motta, 2006).

O estudo do orçamento público demanda a análise de leis orçamentárias pois se apresenta como peça responsável pela delimitação das receitas e despesas em um determinado exercício. Além disso, das receitas obtidas é necessário fazer frente às despesas fixadas, para que haja formas, condições e limites na gerência dos recursos (Piscitelli, 2018). Com isso, o direito financeiro disciplina a atividade financeira do Estado, estabelecendo regras relacionadas aos três pilares dessa atividade: o orçamento público, a receita pública e a despesa pública. Além dos princípios orçamentários, imprescindíveis para a disciplina das finanças públicas⁴.

Cumprir constar nesta pesquisa o tópico das receitas e despesas orçamentárias, que, apesar de se traduzirem em documentos de difícil compreensão e conter muitos pormenores, são essenciais para o processo orçamentário como um todo.

Sendo assim, neste trabalho destacamos o orçamento como um processo fundamental para a manutenção de políticas públicas, e, ao tratar-se de uma peça política na qual os agentes públicos deliberam sobre o destino das verbas do Estado, considera-se relevante, para fins elucidativos, abordar sobre as receitas e despesas.

De acordo com Assis (2017, p. 191) “a estimativa das receitas e despesas são, em verdade, a própria constituição do orçamento público”. Em consonância à explicação do autor, a receita e despesa permitem conhecer a peça orçamentária em sua estrutura. Sendo as estimativas, acompanhadas das demonstrações financeiras, que possibilitam o efetivo conhecimento do orçamento.

⁴ Na Constituição Federal de 1988, no artigo 37, estabelece os princípios explícitos da Administração Pública, dentre os quais o da legalidade e, em seus artigos 165 a 169, estabelecem diretrizes gerais ao processo orçamentário. Contudo, é a doutrina que estuda de forma mais aprofundada os princípios.

O artigo 2º da Lei n.º 4.320/64, estabelece expressamente que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Nesse ponto, há de se observar a indispensabilidade de obedecer e seguir conforme os princípios expressos na lei, além de, não menos importante, os princípios implícitos por todo ordenamento jurídico nacional. São eles os norteadores para a elaboração, a execução, a avaliação e o controle dos orçamentos públicos. Na Constituição Orçamentária, encontram-se, principalmente nos artigos 165 e 167, além daqueles positivados nos textos infraconstitucionais da Lei n.º 4.320/64 e da LC n.º 101/00.

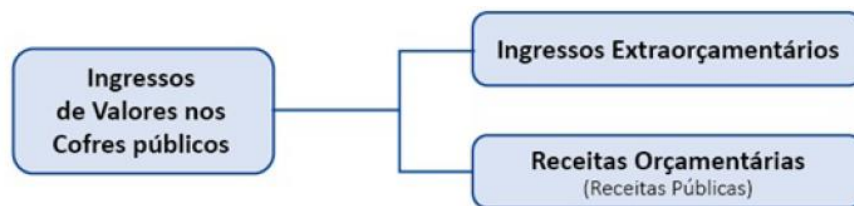
Nessa perspectiva, vale destacar alguns conceitos. De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO), o orçamento é o instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período.

De acordo com o Manual, receitas públicas, em sentido amplo,

[...] são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. Em sentido estrito, são públicas apenas as receitas orçamentárias. Observa-se que este Manual Técnico de Orçamento adota a definição no sentido estrito; dessa forma, quando houver citação ao termo “receita pública”, implica referência às “receitas orçamentárias”. (Brasil, 2023, local. 18).

A figura 2 apresenta como é organizada essa classificação.

Figura 2 – Organograma de classificação da receita



Fonte: Manual técnico de orçamento – MTO (2023, local. 16).

O Manual classifica as receitas públicas conforme a doutrina, quanto à procedência, em originárias e derivadas.

Receitas públicas originárias, segundo a doutrina, são as arrecadadas por meio da exploração de atividades econômicas pela Administração Pública. Resultam, principalmente, de rendas do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado (receita de aluguel), de preços públicos, de prestação de serviços comerciais e de venda de produtos industriais ou agropecuários.

Receitas públicas derivadas, segundo a doutrina, são as obtidas pelo poder público por meio da soberania estatal. Decorrem de norma constitucional ou legal e, por isso, são auferidas de forma impositiva, como, por exemplo, as receitas tributárias e as de contribuições especiais. (Brasil, 2023, loc. 19).

Dessa forma, de acordo com o MTO, esses são os dois tipos de receitas que integram o orçamento público. As demais são consideradas arrecadações, classificadas como receitas intraorçamentárias e extraorçamentárias.

Quadro 2 – Receitas intraorçamentárias e extraorçamentárias

Receitas de Operações Intraorçamentárias	Receitas de Operações Extraorçamentárias
Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do mesmo ente federativo. Não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas remanejamento de receitas entre seus órgãos.	São recursos financeiros que apresentam caráter temporário e não integram a LOA. O Estado é mero depositário desses recursos, que constituem passivos exigíveis e cujas restituições não se sujeitam à autorização legislativa. Exemplos: Depósitos em Caução, Fianças, Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), emissão de moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Fonte: Adaptado pela autora, com base no documento Manual Técnico de Orçamento (MTO) (Brasil, 2023).

Cabe ressaltar que o Manual trata das operações de crédito, sendo geralmente classificados como receita orçamentária, recursos financeiros oriundos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas. Já as Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) são uma exceção à regra. Classificam-se como ingresso extraorçamentário, conforme o art. 3º, § único, da Lei n.º 4.320, de 1964, por não representarem novas receitas ao orçamento. (Brasil, 2023)

Adiante, o MTO trata das categorias econômicas de receita e as classifica como receita corrente e receita de capital.

Quadro 3 – Receitas correntes e receitas de capital

(continua)

Receitas correntes	Receitas de capital
Se originam do poder impositivo do Estado.	Se originam na realização de recursos financeiros resultados da constituição de dívidas, da conversão em espécie de bens e direitos e de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado.
Aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido.	Aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, de forma diversa das Receitas Correntes, as Receitas de Capital não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido.

Quadro 3 – Receitas correntes e receitas de capital

(conclusão)

Receitas correntes	Receitas de capital
De acordo com o § 1º do art. 11 da Lei n.º 4.320, de 1964, classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); e demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas Correntes).	De acordo com o § 2º do art. 11 da Lei n.º 4.320, de 1964, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 1.939, de 20 de maio de 1982, Receitas de Capital são as provenientes de: realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; conversão, em espécie, de bens e direitos; recebimento de recursos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinados a atender Despesas de Capital; e superávit do Orçamento Corrente.

Fonte: Elaborado pela autora, com base no documento Manual Técnico de Orçamento (MTO) – 2023.

Destaca-se que “[...] a classificação da receita por natureza [...] é utilizada por todos os entes da Federação e visa identificar a origem do recurso segundo o fato gerador: acontecimento real que ocasionou o ingresso da receita nos cofres públicos” (Brasil, 2023, local. 20). Elas são por natureza, por fonte/destinação de recursos, por grupos (receitas próprias, administrativas, de operação de créditos e demais receitas), por identificador de resultado primário e por aquelas que financiam a seguridade social (Brasil, 2023, local. 11).

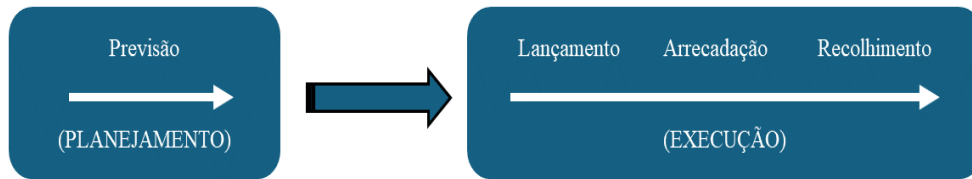
A “fonte/destinação de recursos possui a finalidade precípua de identificar o destino dos recursos arrecadados” (Brasil, 2023, local. 27), identificando a política pública em questão e qual despesa deverá ser financiada por meio dessa receita (Brasil, 2023, local. 26). Em linhas gerais, pode-se dizer que há destinações vinculadas e não vinculadas.

Na classificação por identificador de resultado primário, as receitas do Governo podem ser divididas em: primárias, quando seus valores são incluídos no cálculo do resultado primário; e financeiras, quando não são incluídas no citado cálculo.

De acordo com o Manual, todas as subdivisões das receitas promovem celeridade, simplicidade e transparência, sem a necessidade de qualquer procedimento paralelo para concatenar dados.

Cumprir frisar as etapas da receita orçamentária. Em regra, inicia-se com a etapa de previsão e termina com a de recolhimento.

Figura 3 – Fluxograma etapas da receita orçamentária



Fonte: Elaborado pela autora, com base no documento Manual Técnico de Orçamento (MTO) – 2023.

Todavia, pode ocorrer arrecadação de receitas não previstas e não lançadas, como é o caso de uma doação em espécie recebida pelos entes públicos (Brasil, 2023, p. 21).

Já com relação às despesas orçamentárias, de acordo com Assis (2017, p. 193), “o detalhamento é ainda maior”. Conforme define Furtado, (2009):

A despesa pública compreende o conjunto de gastos incorridos pelo Estado com o objetivo precípua de prestar serviços públicos aos cidadãos. Basicamente, esses dispêndios ora estão voltados para a implantação ou expansão de serviços públicos, ora estão direcionados para a manutenção de serviços anteriormente criados. De outro modo, pode-se dizer que o emprego dos recursos públicos às vezes provoca aumento do patrimônio público, em outras proporciona a sua manutenção. (Furtado, 2009, p. 157).

A estrutura fundamental para a realização do Estado Democrático de Direito se apresenta na atividade financeira do Estado, que tem por finalidade a obtenção e emprego dos recursos nos gastos públicos, de acordo com a autorização orçamentária e as destinações legais. Sendo assim, a despesa pública exerce funções específicas, dadas na realidade, como a efetividade de direitos e liberdades fundamentais, a concretização dos fins constitucionais, o funcionamento da Administração Pública e a prestação de serviços (Torres, 2014).

De acordo com Conti (2019),

A tarefa de classificar as despesas públicas é bastante complexa, dada a multiplicidade de critérios que se podem adotar para que seja satisfatória e adequadamente realizada, mas, ao mesmo tempo, é fundamental para a elaboração de um orçamento que reflita com fidelidade as ações do Governo e a situação das contas públicas. (Conti, 2019, p. 68)

Nesse sentido, a complexidade se dá pelos vários aspectos da ação governamental que devem ser analisados, impedindo então, a utilização de uma classificação única.

A realização de despesa sem prévio empenho é vedada (Brasil, art. 60), ao passo que para cada documento será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a especificação, a importância da despesa e a dedução desta do saldo da dotação própria (Brasil, 1960, art. 60). O pagamento da despesa somente será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação (Brasil, 1960, art. 62-63). Desse modo,

após a verificação da documentação comprobatória, por “fornecimentos feitos ou serviços prestados”, é feita a ordem de pagamento, realizada por despacho exarado pela autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (Brasil, 1960, art. 64).

Dito isso, conforme o MTO, são explicadas as várias classificações de despesas adotadas pelo sistema orçamentário brasileiro. Segue a estrutura da programação orçamentária, onde contêm informações qualitativas e quantitativas:

Quanto a **classificação qualitativa**

O programa de trabalho, que define qualitativamente a programação orçamentária, deve responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, sendo, do ponto de vista operacional, composto pelos blocos de informação: classificação por esfera, classificação institucional, classificação funcional, estrutura programática e principais informações do Programa e da Ação [...]. (Brasil, 2023, local. 35).

De acordo com o manual técnico,

As classificações orçamentárias permitem a visualização da despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, conforme o ângulo que se pretende analisar. Cada uma delas possui uma função ou finalidade específica e um objetivo original que justificam sua criação e pode ser associada a uma questão básica que procura responder. (Conti, 2019, p. 65).

Com relação às classificações, têm-se os seguintes questionamentos:

Quadro 4 – Estrutura programação qualitativa

Blocos da estrutura	Pergunta a ser respondida
Classificação por Esfera	Em qual orçamento?
Classificação Institucional	Quem é o responsável por fazer?
Classificação Funcional	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?
Informações Principais da Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa? O que é feito? Para que é feito? Como é feito? O que será produzido ou prestado? Como é mensurado? Onde é feito? Ou Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: elaborado pela autora com as informações do MTO (Brasil, 2023).

Quanto a **classificação quantitativa:**

A programação orçamentária tem duas dimensões: a física e a financeira. A dimensão física define a quantidade de bens e serviços a serem entregues. [...] Já a

definição financeira estimar o montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária de acordo com classificadores. (Brasil, 2023, p. 38)

De forma resumida, a estrutura da qualificação quantitativa pode ser observada conforme quadro 5, a seguir.

Quadro 5 – Estrutura de programação quantitativa

Item da Estrutura (Natureza da Despesa)	Pergunta a ser respondida
Categoria Econômica da Despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa?
Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
Modalidade de Aplicação	De que forma serão aplicados os recursos?
Elemento de Despesa	Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
Identificador de Uso (IDUSO)	Os recursos são destinados para contrapartida?
Fonte de Recursos	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
Identificador de Doação e de Operação de Crédito (IDOC)	A que operação de crédito ou doação os recursos se relacionam?
Identificador de Resultado Primário	Qual o efeito da despesa sobre o Resultado Primário?
Dotação	Qual o montante alocado?

Fonte: elaborado pela autora com as informações do MTO (Brasil, 2023).

Conforme o entendimento de Conti (2019), a compreensão das categorias de despesas orçamentárias perpassa pelos conceitos de dotação, crédito orçamentário, célula orçamentária e unidade orçamentária. De acordo com o autor, dotação é a medida, a quantificação monetária do recurso a ser destinado a um programa, atividade, projeto, categoria econômica ou objeto de despesa. Assim, é o dinheiro destinado a atender qualquer despesa, dentre elas as despesas totais do governo e da Administração.

Cumprir frisar que “[...] a lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão [...]” (Brasil, 2000, art. 5º, §5º).

O crédito orçamentário é a autorização por meio da lei do orçamento, ou por meio de créditos adicionais, para a execução do programa, projeto ou atividade para o desembolso de quantia destinada a um objeto de despesa, vinculada a uma categoria econômica. Como bem explica Assis (2017, p. 194) “[...] apenas a título ilustrativo, pode-se dizer que o crédito orçamentário é a *autorização* para o gasto integral ou parcial da dotação após a devida autorização do ordenador de despesa”. Sendo então, o crédito orçamentário detentor de uma

dotação com limite autorizado, com a respectiva quantificação orçamentária.

Adiante, célula orçamentária assume um conceito informal, que está sendo desenvolvido em razão dos modernos sistemas de administração financeira. Segue então, a classificação que vai desde o órgão, unidade orçamentária, até a fonte de recursos. “[...] Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.” (Brasil, 1964, art. 14).

As despesas também são definidas por categorias econômicas. Dessa forma, é possível vislumbrar informações úteis do ponto de vista macroeconômico, e assim, evidenciar os efeitos das despesas públicas sobre a economia e o produto nacional (Conti, 2019).

A classificação por categorias econômicas está prevista nos artigos 12 a 21 da Lei n.º 4.320/64, que prevê duas categorias: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

Entende-se por Despesas Correntes os gastos habituais da Administração para a manutenção dos serviços prestados pelo Estado e funcionamento dos seus órgãos.

Já com relação às Despesas de Capital, são os gastos realizados pela Administração Pública com a finalidade de criar bens de capital (investimentos) ou mesmo adquirir bens de capital em uso (inversões financeiras), que serão incorporadas ao patrimônio público.

A classificação até o nível de elementos obedece ao seguinte esquema, nos termos do art. 13 da Lei n.º 4.320/64 [CATEGORIA ECONÔMICA: *Subcategoria econômica* (elemento, elemento)]:

DESPESAS CORRENTES: *Despesas de custeio* (pessoa civil, pessoal militar, material de consumo, serviços de terceiros, encargos diversos); *Transferências correntes* (subvenções sociais, subvenções econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições da previdência social, diversas transferências correntes).

DESPESAS DE CAPITAL: *Investimentos* (obras públicas, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas); *Inversões financeiras* (aquisição de imóveis, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos, diversas inversões financeiras); *Transferência de capital* (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras, outras contribuições).

Esse esquema de especificação da despesa deve ser observado em cada unidade administrativa ou órgão de governo. (Conti, 2019, p. 67).

Em continuidade, na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á *no mínimo* por elementos. Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a Administração Pública para consecução dos seus fins (Brasil, 1964, art. 15, § 1º).

Para melhor compreensão do sistema orçamentário, a LOA divide o orçamento em três

classificações por esferas orçamentárias: do Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais (Brasil, 2023, p. 29).

Ainda no que diz respeito à organização da peça orçamentária, a receita e a despesa aparecem discriminadas por órgãos, ação, função e subfunção. Conforme explica Assis (2017), de forma exemplificativa e didática:

Ainda no que diz respeito à organização da peça orçamentária, a receita e a despesa aparecem discriminadas por órgão (qual Ministério, Secretaria, Casa Parlamentar ou Tribunal responsável), ação, ou seja, se o recurso será usado para assistência a crianças, publicidade e propaganda ou outra ação específica, e subfunção, diretamente relacionada à ação.

Se tratar-se de ação em publicidade e propaganda, por exemplo, a subfunção será a de comunicação social, e por fim, a função específica, que no exemplo dado, se a despesa fosse do Ministério dos Esportes, seria esporte. (Assis, 2017, p. 195).

Em consequência, o autor adita a explicação, no sentido de que construir uma peça orçamentária mais detalhada e compreensível promove um conhecimento holístico do investimento público a ser realizado e do fim a ser alcançado, enfatizando a importância do orçamento para o desenvolvimento da sociedade. Ao conhecer mais a fundo a peça orçamentária, é possível entender todas as decisões políticas para a elaboração de uma ação específica, e ainda, analisar a ligação e a pertinência dos gastos a partir de cada ponto isolado do orçamento. Assim, programar os gastos públicos proporciona um desenvolvimento satisfatório do orçamento, capaz de permitir que ele não seja meramente uma peça técnica ou contábil, mas sim um instrumento efetivo de escolhas de políticas públicas, que reflete no modelo de estado pretendido e almejado pela sociedade.

Dando continuidade à pesquisa, cumpre destacar que

[...] o Brasil adota três leis orçamentárias na organização de suas finanças públicas [...], as quais estão vinculadas de modo a estabelecer uma política de programação da atividade financeira do Estado, sendo utilizados critérios de classificação orçamentária que procuram vincular as despesas aos resultados, em atenção às diretrizes fixadas pela técnica do orçamento-programa. (Conti, 2019, p. 64)

Cita-se nesse ponto o artigo 165, que estabelece a necessidade de formalização legal das leis orçamentárias, através da iniciativa do Poder Executivo, estabelecendo: I – o Plano Plurianual (PPA); II – as Diretrizes Orçamentárias (LDO); e III – os Orçamentos Anuais (LOA).

O orçamento público está contido nas três leis orçamentárias previstas na Constituição Federal, que se inter-relacionam ao longo dos exercícios e estabelecem uma relação de interdependência e planejamento, esta última traduzida em leis orçamentárias. Isto possibilita

o planejamento e execução das ações voltadas à prestação pública, assegurando o devido suporte técnico necessário à gestão fiscal.

A respeito dos mecanismos operacionais Perelles, Oliveira, Vicentin e AllonDuenhas (2020) apontam que:

O sistema brasileiro de planejamento governamental delineado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) é uma “cartilha de **planejamento** em três etapas”, **formalizadas** em leis orçamentárias, reeditadas **periodicamente**: a) o Plano Plurianual (PPA), com vigência de quatro anos; b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e c) a Lei Orçamentária Anual (LOA). (Perelles; Oliveira; Vicentin; AllonDuenhas, 2020, p. 4, grifo nosso).

Conforme constata Guerra (2019, p. 109) “embora a Constituição faça referência apenas ao âmbito federal, devido ao princípio da assimetria, as normas constitucionais deverão ser aplicadas também nas demais esferas estadual, distrital e municipal.” Desta feita, essa pesquisa tem o estado do Tocantins como foco de análise.

O artigo 165 da Constituição trata das referidas leis, que são de exclusiva iniciativa do Poder Executivo. Estabelece em seu §1º que “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” (Brasil, 1988, art. 165). Dessa maneira, o PPA define orientações gerais para alcançar os objetivos, discrimina os resultados que se quer alcançar e quantifica física ou financeiramente os objetivos da Administração Pública.

Em vista disso, Guerra (2019, p. 84) aponta que o PPA “é o planejamento voltado para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as regiões, bem como a estabilidade da moeda. Quer-se, destarte, delinear as grandes metas da gestão”, contendo principalmente as despesas de capital⁵. Ainda, de acordo com Perelles, Oliveira, Vicentin e AllonDuenhas (2020, p. 9) “é o instrumento que engloba todas as ações do governo formuladas em diretrizes para as finanças públicas em médio prazo (quatro anos), identificando os recursos disponíveis e estabelecendo, em síntese, as despesas por função, subfunção e programa de governo.”

Mileski (2018) destaca que o PPA revela um planejamento governamental, com a finalidade de atender o interesse público e retratar os objetivos constantes no plano de governo que integram a plataforma eleitoral do governante, tendo em vista que ele foi eleito para colocar o plano de governo apresentado eleitoralmente em execução no seu período de

⁵ Art. 12 da Lei nº 4.320/1964: despesas de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

mandato. Entretanto, conforme vigência do PPA, que inicia no segundo exercício financeiro (segundo ano de mandato) e se estende até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, o governante que assume o mandato dá continuidade por um ano ao plano de governo anterior. Dessa forma, as diretrizes, objetivos e metas ingressa na gestão subsequente.

Em decorrência do artigo 165, segue no §2º o conceito da LDO,

[...] que compreende as metas e prioridades da Administração Pública, quais sejam: estabelecer as diretrizes de política fiscal, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública; orientar a elaboração da lei orçamentária anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária; e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO, trata-se, então, de um instrumento de curto prazo. Ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em regramento específico, trata no artigo 4º, funções da LDO, que além das determinações constitucionais, dispõe sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- [...]
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. (Brasil, 2005, p. 17)

Ressalta-se que os itens *c* e *d* do artigo supracitado foram vetados.

A LDO, por meio da Constituição de 1988, é uma grande inovação trazida no sistema orçamentário brasileiro, revelando-se como instrumento complementar importante para o planejamento governamental, pois assume um papel de vital importância para o estabelecimento do equilíbrio entre receita e despesa, dispondo sobre critérios e limitação de empenho, reduzindo as despesas quando a arrecadação da receita não se efetivar de acordo com o previsto, a fim de evitar o desvirtuamento das metas fiscais determinadas. Segundo Mileski (2018), para não produzir endividamento além do limite ou mesmo para buscar uma redução do endividamento, se estabelece normas para o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários.

Em continuidade, a LDO estabelece um conjunto de princípios e normas de procedimento, fixando prioridades na conformidade com o PPA para orientar a elaboração da LOA. Sendo assim, a LDO como instrumento de planejamento, possibilita uma participação mais efetiva do Poder Legislativo no sistema orçamentário, ao passo que amplia sua atuação de autorizador e controlador, no mesmo sentido que orienta a elaboração do orçamento anual

que é proposto pelo Poder Executivo (Mileski, 2018). Em suma, a LDO assume o papel de estabelecer limites para os poderes. Os autores Perelles, Oliveira, Vicentin e AllonDuenhas (2020) corroboram que a relevância da LDO é associada à função de tornar mais transparente o orçamento por ampliar a participação do Legislativo no processo orçamentário.

Então, conforme o texto constitucional, o §5º estabelece o que compreende a LOA:

- I. o orçamento fiscal relativo aos Poderes da União, seus órgãos, fundos e entidades da administração, seja ela direta ou indireta, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II. o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, possua a maioria do capital social com direito a voto;
- III. o orçamento da seguridade social, compreendendo todos os órgãos e entidades a ela vinculados, da administração direta ou indireta, e os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Vale ressaltar que, os dispositivos constitucionais estabelecem que a LOA será acompanhada de demonstrativo regionalizado de efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, e ainda, que os orçamentos fiscais e de investimentos, previstos no art. 165, serão compatibilizados com o PPA, tendo como uma das funções reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Nessa perspectiva, certifica Gonçalves (2021), as peças orçamentárias refletem muitas questões sem a devida resposta, como fica claro na falta de medidas voltadas à redução das desigualdades inter-regionais, conforme critério populacional, de modo que figura uma aparente despreocupação do Parlamento com os conteúdos das políticas públicas que são enviados para a aprovação nas leis orçamentárias.

Na LOA, é possível constatar o princípio da Exclusividade (Brasil, 1988, art. 165, § 8º), que estabelece que “[...] não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

Em arremate, relevante frisar aqui o entendimento do ministro Carlos Ayres Brito, que profere na ADI 4.049-MC a seguinte definição de lei orçamentária:

Abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influencia o destino de toda a coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as despesas públicas para um determinado exercício financeiro. Donde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. Deixa-la de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos parece um dar as costas ao reconhecimento de uma relevância que é tão intrínseca quanto superlativa. **Lei orçamentária que formalmente, é de natureza ordinária, não se nega.** Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil. (Brasil, 2009, p. 216, grifo nosso).

Diante do exposto, confirma-se o entendimento da relevância da lei orçamentária como detentora dos ditames orçamentários e de precedência diante das outras leis, tendo em vista ser considerada a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição. É por meio das leis orçamentárias que o orçamento público é planejado, e conseqüentemente, as políticas públicas são efetivadas.

Para a compreensão do sistema orçamentário brasileiro, como citado anteriormente, é essencial considerar os mecanismos de planejamento e execução do orçamento, que encontra fundamentação nos artigos 165 a 169 da CR/88.

Por conseguinte, conforme art. 166/CF: Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Conforme conceitua Guerra (2019, p. 92) “o art. 166 da Carta Republicana estabelece regime peculiar de tramitação do projeto de lei orçamentária, sem exigir quórum qualificado para a sua aprovação, ou seja, assim sendo, deverá ser aprovada por maioria simples”. Por isso, explica o autor, a lei orçamentária é diferente da lei comum, principalmente por possuir efeito concreto, conteúdo determinado, vigência por prazo certo e procedimento legislativo peculiar. O regimento comum tem como uma das atribuições discutir e votar o orçamento, conforme Resolução do Congresso Nacional n.º 01, de 1970, Título I.

A Constituição estabelece em seu artigo 165, § 9º que a matéria orçamentária deve ser tratada por lei complementar de caráter financeiro, e: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (Brasil, 1988).

Dessa forma, como ainda não foi editada a lei com o fim de atender o inciso I do referido dispositivo, que versa sobre exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização das leis orçamentárias, permanecem válidas e operantes as regras do art. 35, §

2º, I a III, do Ato das Disposições Transitórias (ADCT):

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o **projeto do plano plurianual**, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o **projeto de lei de diretrizes orçamentárias** será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o **projeto de lei orçamentária** da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (Brasil, [2021], p. 2-3)

Já o item II do mencionado parágrafo foi regulamentado com a edição da Lei Complementar n.º 101, de 4/5/2000, que estabeleceu as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Tabela 2 – Prazo das Leis Orçamentárias

PPA (art. 35, §2º, I, ADCT)	LDO (art. 35, §2º, II, ADCT)	LOA (art. 35, §2º, III, ADCT)
Vigência: 4 exercícios financeiros (não coincidentes com o mandato).	Vigência: 1 exercício financeiro.	Vigência: 1 exercício financeiro.
Elaboração: 1º semestre do 1º ano de governo (pelo poder executivo).	Elaboração: 1º trimestre.	Elaboração: até o 2º semestre.
Apresentação: até 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto).	Apresentação: até 8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril).	Apresentação: até 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto).
Devolução: até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro – art. 57 da CR/88)	Devolução: até o fim do 1º período da sessão legislativa (17 de julho – art. 57 da CR/88).	Devolução: até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro – art. 57 da CR/88).
	Art. 57, §2, CR/88: a sessão não será interrompida sem a aprovação da LDO.	

Fonte: Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000).

Então, conforme acrescenta Guerra (2019, p. 83) “o orçamento é uno, disposto em três instrumentos diferentes que se harmonizam e se integram finalisticamente. Tais instrumentos são leis em sentido formal, todas de iniciativa do chefe do poder executivo.” De acordo com

Furtado (2009), compete ao chefe do poder executivo o encaminhamento dos Projetos de Lei ao Legislativo na época própria, assim como os projetos orçamentários para tramitação e aprovação, com ou sem emendas.

Portanto, conforme certifica Gonçalves (2021), o processo orçamentário passa por vários momentos, cada um regulado por suas próprias normas, pois compreende a composição da proposta orçamentária até o encerramento do orçamento, passando pela elaboração, aprovação e controle. Com isso, constata-se que somente por meio de decisões coordenadas e programadas é que o Estado poderá modificar as estruturas socioeconômicas, além de propiciar a distribuição, a igualdade e a descentralização da renda, além de integrar a população, social e politicamente. Em suma, seguir os ditames constitucionais a fim de satisfazer as necessidades públicas.

Ademais, o ciclo orçamentário passa pelas fases de elaboração, apreciação legislativa e votação, execução/acompanhamento, controle, prestação e julgamento das contas. Nesse sentido, a apresentação das leis orçamentárias pelo chefe do poder executivo deve estar de acordo com os prazos e envio para apreciação e votação no Legislativo. Em consonância ao Estado Democrático de Direito, não há permissividade para a extensão do período de vigência do orçamento, não sendo possível a prorrogação, sob pena de nulidade das receitas e despesas realizadas no período descoberto. De outra sorte, não se admite que o Poder Executivo promulgue a lei orçamentária sem a devida apreciação do parlamento, sob pena de afronta ao ordenamento jurídico pátrio (Guerra, 2019).

Ainda, Guerra (2019, p. 110) complementa que “entende-se haver uma terceira opção que permite melhor adequação às estruturas político-constitucionais brasileiras. Trata-se da abertura de créditos adicionais extraordinários, em face da situação de urgência, até que seja aprovada lei orçamentária”, previsto no art.167, §3º, da CF, o qual dispõe sobre a hipótese de situação imprevisível e urgente derivada da omissão legislativa.

Quadro 6 – Ciclo orçamentário

(continua)

ELABORAÇÃO
O Poder Executivo recebe as propostas elaboradas por cada uma das unidades orçamentárias autônomas e realiza a consolidação e envio da proposta do orçamento ao Legislativo. O procedimento de elaboração é desenvolvido por órgão especializado da Fazenda Pública. Envolve estudos preliminares sobre metas e prioridades, definição dos programas, de obras e das estimativas das receitas, bem como discussão com a população e com entidades representativas.

Quadro 6 – Ciclo orçamentário

(conclusão)

APRECIÇÃO E VOTAÇÃO
O Poder Legislativo deverá apreciar os projetos orçamentários por meio de comissão mista permanente (art. 166, §1º, CF/88), examinando e emitindo parecer, nos termos da proposta enviada. Cabe ao Pleno a atribuição de apreciar e deliberar. Por interpretação do art. 166 da CF/88, é admitida a possibilidade de rejeição do projeto de lei orçamentária, parcial ou integral, cabendo ao Poder Executivo fazer as devidas correções ou elaboração de outro projeto no caso mais grave. Posteriormente, aprovado pelo Legislativo, segue para o Executivo para fins de sanção, promulgação e publicação oficial. Mesmo depois de aprovado o orçamento e iniciada a sua execução, o procedimento legislativo poderá acontecer novamente em virtude de projeto de lei destinado a solicitar autorização para abertura de crédito adicional.
EXECUÇÃO
Depois de publicada a lei do orçamento, o Poder Executivo terá até 30 dias para publicar decreto estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Nessa fase, são efetivados arrecadação da receita e o processamento das despesas. Então, iniciada a etapa da execução orçamentária, concomitantemente desenvolvem-se as medidas de controle.
CONTROLE
Trata-se da última etapa do ciclo orçamentário. A fase de controle irá acompanhar toda a execução orçamentária, compreendendo a verificação da legalidade dos atos praticados e a regularidade das contas, tanto na arrecadação como nos gastos. Executada a despesa, cabe aos órgãos de controle – Poder Legislativo e Tribunal de Contas (art. 70, <i>caput</i> , CF/88), apreciar e julgar a aplicação dos recursos públicos. Assim, realizada a despesa, imediatamente, os órgãos de controle poderão, a qualquer tempo, proceder levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, sem prejuízo da apreciação e julgamento posterior das contas.

Fonte: Elaborado pela autora, utilizando as seguintes fontes Brasil (1988), Guerra (2019) e Furtado (2009).

1.3 Orçamento autorizativo e o cumprimento das políticas públicas

Em que pese o que preceitua o texto constitucional para aplicação de percentuais das receitas, destaca-se que compete a União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente quanto ao desenvolvimento da educação (Brasil, 1988, art. 24, IX). Assim, esses entes devem organizar, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino (Brasil, 1988, art. 211).

Nesse sentido, conforme previsto na Constituição, em seu artigo 211, é possível observar a distribuição das tarefas na educação, ao classificá-la em Educação Infantil, Ensino Fundamental e Superior. Assim, nesta distribuição, coube aos Municípios atuarem prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, aos Estados e Distrito Federal no Ensino Fundamental e Médio, ficando, prioritariamente, a cargo da União, atuar na Educação Superior (Gonçalves, 2021).

Logo, cabe observar as atribuições dos entes e a responsabilização compartilhada entre

eles. De acordo com Cury (2002),

A **educação infantil**, dever do Estado, tornou-se etapa constitutiva da organização da educação nacional sob a educação básica. Com isso, acertadamente, ela perdeu a condição anterior de área assistencial. Ela é da responsabilidade administrativa prioritária dos municípios. Contudo, do ponto de vista **financeiro** e **técnico**, tal responsabilidade deve ser compartilhada com a **União** e os **estados**, de acordo com o art. 30, VI, e com o art. 211, § 1º, da Constituição. (Cury, 2002, p. 180, grifo nosso).

Nesse sentido, importa elucidar que a educação infantil obteve destaque a partir da Constituição de 1988, a qual consolidou condições essenciais para o desenvolvimento das crianças. Assim, passou a assegurar o direito a creches e pré-escolas como direito social, com o reconhecimento da educação infantil como dever do Estado e etapa integrante da educação básica (Brasil, 1998a, 1998b, 1998c, 2006a, 2006b, 2010), delimitando objetivos e diretrizes gerais para o trabalho nesse campo e apresentando requisitos necessários para uma educação que possibilite o desenvolvimento integral das crianças, considerando os aspectos físico, psicológico, intelectual e social (Almeida *et al.*, 2018).

De acordo com tais documentos, a educação infantil deve criar condições para o **desenvolvimento integral da criança**. Para tal, deve propiciar o desenvolvimento de capacidades de ordem cognitiva, afetiva e de relacionamento interpessoal, para além de física, ética, estética e que possibilite a inserção social (Almeida *et al.*, 2018, p. 282).

Os direitos sociais se caracterizam por serem fundamentais da sociedade e buscam propiciar melhores condições de vida aos que mais precisam, considerando a prerrogativa de igualdade. Sobre isso, Gonçalves (2021, p. 124) conclui que elas “valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.”

Cumprido ressaltar que as políticas públicas educacionais deveriam ser plenamente executadas, por estarem no núcleo da Constituição, representando direitos fundamentais. Nesse sentido, entende-se que orçamento público carece de ser não meramente autorizativo, mas impositivo.

Desta feita, o orçamento é lei formal, de caráter autorizativo, ao passo que se entende que a lei orçamentária possui efeito concreto, gerando muitas disposições de caráter compulsório ao poder executivo e outras para servir tão somente de orientação (Guerra, 2019). Explica então, Furtado (2009, p. 94) “que não raramente, administra a programação

financeira atendendo aos interesses circunstanciais, contingenciando dotações e liberando recursos sem critérios técnicos”.

Nessa condição autorizativa, o orçamento, apesar de submetido ao crivo do Legislativo para emendas e aprovação, retorna ao Poder Executivo com alta carga de discricionariedade,

Segundo Assis (2017, p. 13) “Na condição autorizativa, o orçamento, apesar de submetido ao crivo do Legislativo para emendas e aprovação, retorna ao Executivo com alta carga de discricionariedade [...]”. O caso não se trata de que o Executivo possa remanejar recursos sem a devida autorização do Legislativo, contudo, pode deixar de gastar, ocasionando a descontinuidade de políticas públicas (Assis, 2017).

Faz-se oportuno lembrar que, segundo a teoria clássica, a tarefa de elaborar leis seria do Legislativo, cabendo ao Executivo a mera execução das decisões parlamentares introduzidas no ordenamento jurídico. Contudo, essa distribuição de funções não mais traduz a realidade da política moderna, tendo em vista que há uma mistura cada vez maior entre as atribuições dos Poderes, destacando o papel do Executivo, que ocupa cada vez mais a atuação de legislar nas democracias modernas.

Um claro exemplo da participação do Executivo no processo legislativo diz respeito às possibilidades de se apresentarem emendas à Constituição. Enquanto a própria Lei Maior, em seu art. 60, I, exige a assinatura de pelo menos um terço dos membros de cada Casa para que uma proposta de emenda à Constituição seja apresentada, no inciso II, prevê a possibilidade de apresentação dessa mesma proposta pelo Presidente da República sem a necessidade da aquiescência de mais de um terço dos parlamentares. (Assis, 2017, p. 29).

Diante do exposto, o autor aponta, de outro modo, que o próprio texto constitucional impõe maior rigor aos parlamentares para a apresentação de emendas à Constituição do que ao Chefe de Estado. Ainda, destaca que o Legislativo assume papel de coadjuvante em relação ao Executivo no processo de formação das leis e que o Parlamento legisla cada vez menos de acordo com as iniciativas de seus representantes e mais a partir da iniciativa do Executivo, sendo este o proponente e aplicador das políticas públicas, que apura a necessidade da elaboração legislativa.

Por conseguinte, na perspectiva de Perelles, Oliveira, Vicentin e AllonDuenhas (2020),

A CF/88 resgatou a prerrogativa do Legislativo de participar do processo de planejamento por meio de emendas às leis orçamentárias. No entanto, o declínio das funções legislativas, por longo tempo, gerou distanciamento dos parlamentares das questões atinentes ao orçamento público, o que, associado aos baixos níveis de

transparência e à assimetria de informações, torna pouco significativa a participação do Legislativo no planejamento governamental. (Perelles; Oliveira; Vicentin; AllonDuenhas, 2020, p. 6)

Os autores supracitados ponderam as características das emendas convertidas em Lei e os fatores de distanciamento dos parlamentares das funções legislativas em matéria orçamentária, no que tange à participação do Poder Legislativo no planejamento público sob a perspectiva de legitimação social em democracias representativas. Os autores propõem as seguintes causas: a) que o déficit de conhecimento técnico, as assimetrias de informação e a baixa qualidade da transparência empregada nas propostas de orçamento perpetuam a hegemonia do Executivo e b) que não houve alterações dessa estrutura pela adoção de emendas impositivas no orçamento anual. (Perelles; Oliveira; Vicentin; AllonDuenhas, 2020, p. 21)

Assis (2017) destaca a importância do Poder Legislativo, que apesar de muitas propostas de reestruturação ao longo do tempo, permanece, em maior ou menor grau, com suas funções essenciais: representar, legislar e controlar, que justificam a sua existência tal como foi concebida.

Ainda que se discuta o papel do Parlamento nos tempos atuais, é certo que as funções de **representar**, de **participar** do processo de elaboração das leis e de **fiscalizar** ou controlar os demais Poderes jamais deixarão de ser intrínsecas à instituição. Não há como pensar em uma democracia moderna sem o Poder Legislativo. É ele que representa a síntese dos anseios da sociedade. (Assis, 2017, p. 18, grifo nosso).

Nesse contexto, acentua-se as vantagens e desvantagens de um orçamento impositivo para continuidade de políticas públicas, face a alteração constitucional trazida pela Emenda Constitucional n.º 100, de 26 de junho de 2019, que altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Segundo o §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.” (Brasil, 2019)

Nota-se que amplia a ingerência do Legislativo quanto ao acompanhamento da execução orçamentária. Portanto, à luz do §12, o constituinte derivado

[...] concedeu ao Legislativo a prerrogativa de aprovar emendas impositivas no orçamento até um limite percentual de receitas. Por meio delas, despesas variáveis indicadas pelos parlamentares são transferidas da categoria de ações facultadas para a de despesas fixas, de execução obrigatória. Os benefícios dessa alteração, no entanto, são controversos, considerando a arena política, de modo que pode

enfraquecer o processo articulatório. [...] Por outro lado, a imposição de execução apenas quanto às emendas parlamentares, e não como um todo, não garante a execução de políticas públicas de interesse do povo (Perelles; Oliveira; Vicentin; AllonDuenhas, 2020, p. 11).

Segundo os autores

A Emenda Constitucional nº 100, com efeitos após a execução orçamentária do exercício financeiro de 2020, destina 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para emendas de bancadas parlamentares. As emendas impositivas, entretanto, devem observar alguns critérios e submetem-se a uma condição resolutive. Metade do percentual destinado às emendas individuais deve ser alocada em ações e serviços públicos de saúde, vedado o pagamento de pessoal ou de encargos sociais com tais recursos. As emendas de bancada, quando versarem sobre o início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro ou de execução já iniciada, devem ser objeto de emenda pela mesma bancada, a cada exercício, até sua conclusão. Em todos os casos, as emendas impositivas deixam de ser obrigatórias quando há impedimentos de ordem técnica. (Perelles; Oliveira; Vicentin; Duenhas, 2020, p. 14).

Face a alteração supracitada, ao orçamento é dado o entendimento de ser impositivo, pois passa a ser obrigatória a execução da programação orçamentária, mesmo que não integralmente. Nesse sentido, de acordo com Santos e Gasparini (2020), é possível entender que o ordenamento jurídico orçamentário nacional optou por atribuir papéis específicos aos Poderes, num sistema com responsabilidades compartilhadas.

Em continuidade, conforme acrescenta os autores, é conferido a cada um dos Poderes⁶ a atribuição e a distribuição de competência. Dessa forma, a Constituição especifica a atribuição a cada poder para a elaboração e aprovação das leis orçamentárias. “O Executivo com a prerrogativa propositiva, meio pelo qual formaliza seu plano de governo e o Legislativo com a atribuição de apreciar os projetos apresentados, modificando-os por meio de emendas parlamentares (Santos; Gasparini, 2020 *apud* Gonçalves *et al.*, 2024, p. 19). Com isso, tem-se uma coautoria nas escolhas orçamentárias. Para Santos e Gasparini (2020, p. 352) “é por intermédio da propositura de emendas que o Legislativo tem a faculdade de participar das grandes questões de governo, de reformular políticas e estabelecer novas diretrizes para realização de gastos”. Dessa maneira, uma participação conjunta entre os Poderes é feita para a tomada de decisões sobre o orçamento, considerando que as emendas são apresentadas na fase legislativa, antes da vigência da Lei Orçamentária.

Por meio do artigo 166,

⁶ Constituição Federal de 1988, art. 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[...] constata-se que a Constituição impõe regras para essas alterações. Ao Legislativo cabe examinar e emitir parecer sobre os projetos e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Executivo, sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição, e, ainda, exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Adiante, as emendas que modifiquem a LOA somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e LDO (art. 166, § 3º), e, ainda, indiquem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesa. As emendas ao projeto da LDO não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA [art. 166, § 4º]. Sendo assim, observa-se que o planejamento governamental deve estar em consonância com as leis orçamentárias. (Gonçalves *et al.*, 2021, p. 20)

Observa-se que o planejamento governamental deve estar em conformidade com as leis orçamentárias (Santos; Gasparini, 2020). Assim, as emendas parlamentares têm, portanto:

O papel de alocar recursos do orçamento, de forma a não deixar o poder de decisão apenas com o Executivo. No entanto, ao estabelecer condições para propositura de emendas, a Constituição deixa assente que as intenções do Legislativo devem convergir com as ações de estado propostas pelo governo, vez que devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO. Além disso, devem preservar o equilíbrio fiscal, pois não podem criar despesas, mas apenas realocá-las. (Santos; Gasparini, 2020, p. 352).

Com relação às vedações constitucionais, Macedo (2014 *apud* Santos; Gasparini, 2020, p. 353) a fim de examinar se essas vedações influenciam na natureza da LOA, estabelecendo ou não coercibilidade no orçamento, uma vez que “[...] o propósito da norma é inibir a atuação do Estado em desconformidade com o orçamento aprovado. Outro caso é a vedação da realização de despesas acima do limite legal e a proibição de créditos ilimitados. Caso sejam necessários mais recursos, o Executivo pode se valer de créditos adicionais”.

Tem-se ainda a “regra de ouro”, que proíbe que operações de crédito excedam o montante das despesas de capital. A intenção dessa norma é evitar o endividamento excessivo, por meio do financiamento de despesas correntes – a exemplo de pessoal e custeio. No entanto, tal regra pode ser excepcionada mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. (Santos; Gasparini, 2020, p. 353).

Apesar de divergências na doutrina, o orçamento pátrio não foi modificado radicalmente pelas Emendas, visto que a imposição introduzida possui diversos condicionantes. Mesmo assim, alguns doutrinadores defendem a tese de que o orçamento público nacional possui características dos modelos autorizativo e impositivo, levando ao entendimento de que a LOA tem natureza mista. Por um lado, conforme explica Santos e Gasparini (2020):

Existe um processo árduo de planejamento, elaboração, aprovação, execução e controle dos dispêndios públicos, com instrumentos que indicam a coercibilidade do

orçamento, como a aprovação de leis ordinárias, que, por serem leis, devem ser cumpridas. Por outro lado, há a previsão de instrumentos de flexibilidade, a exemplo do contingenciamento e da desvinculação de receitas, desnecessários, em tese, no modelo autorizativo. (Santos; Gasparini, 2020, p. 348)

Em arremate, Lima e Viana (2016 *apud* Santos; Gasparini, p. 348),

[...] que entendem que a lei orçamentária possui natureza mista, pois a efetivação dos gastos não é obrigatória por constar no orçamento. Contudo, a maior parte das despesas, inclusive a, p. s emendas parlamentares individuais, é imposta por força constitucional legal, o que as torna essencialmente obrigatórias. (Lima; Viana, 2016 *apud* Santos; Gasparini, p. 348)

Dessa forma, adita Gonçalves *et al.* (2022),

Conforme entendimento sobre as emendas impositivas, o orçamento brasileiro é considerado autorizativo, pois não impõe despesas. O Legislativo autoriza e o Executivo executa. Quem tem a função típica de executar políticas públicas, executa de acordo com as prioridades da gestão governamental. Contudo, o gestor não deve ultrapassar os limites constitucionais previstos e com observância ao princípio da Exclusividade, o qual estabelece que a lei do orçamento não deve conter qualquer matéria estranha à estimativa de receita e à fixação da despesa, exceto para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (Gonçalves *et al.*, 2022, p. 87-88)

Conforme o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, a Emenda Constitucional n.º 100, de 26 de junho de 2019, propõe o compromisso de continuar as políticas públicas, tornando expresso o dever de realizar as programações orçamentárias de despesas primárias discricionárias, denotando tendência à contenção da discricionariedade do Executivo. Por outro lado, ainda é perceptível a hegemonia do Poder Executivo no sistema político orçamentário.

Adiante, segue a fase de controle, necessária para a verificação da execução orçamentária e de despesas. Sendo assim, é fundamental o papel dos Tribunais de Contas, no que tange ao acompanhamento da execução do orçamentário e controle dos investimentos públicos. Porquanto tem o dever constitucional de avaliar a economicidade e a legitimidade das condutas da Administração Pública.

1.4 Papel do controle orçamentário frente aos investimentos públicos

Diante do exposto, após entender como se dá o contexto, o desenvolvimento das políticas públicas, a importância do planejamento e o investimento público que efetivam as prestações públicas à sociedade, é indispensável compreender como se dá o controle e

juízo das contas públicas. Seguir-se-á algumas considerações sobre a fiscalização, acompanhamento e decisões sobre as prestações de contas.

1.4.1 O dever da prestação de contas

O texto constitucional prevê em seu artigo 70 que

[...] a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (Cegesp, [202-?, *on-line*])

Em decorrência, consta no parágrafo único do referido artigo que “[...] prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.” (Brasil, 2002, art. 5º)

Nota-se, portanto, que o Tribunal de Contas é um órgão fundamental à democracia brasileira. Dentre as suas competências está a realização de inspeções, auditorias, fiscalização de órgãos e empresas públicas, julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além da apreciação das contas através do chefe do Poder Executivo (Rossi, 2017).

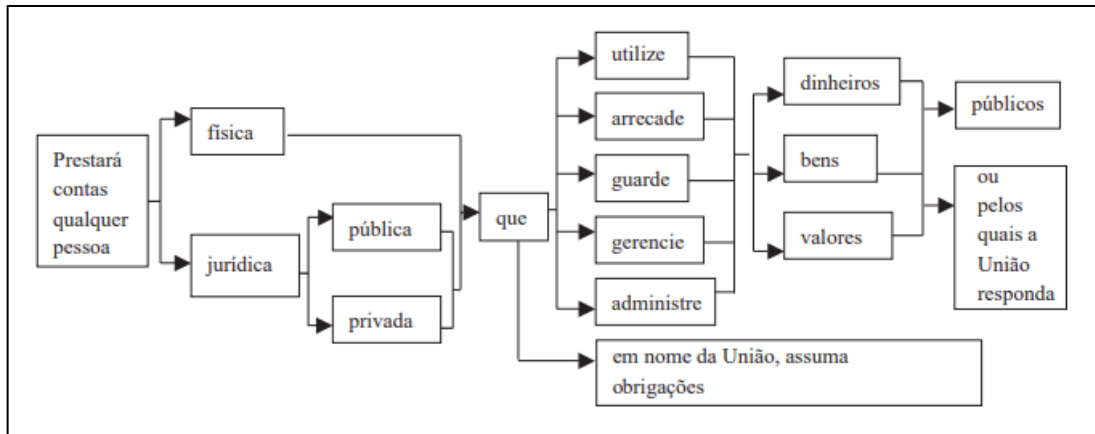
Conforme anota Guerra (2019, p. 112) “após o encerramento da execução orçamentária, todos os gestores submetidos ao dispositivo deverão apresentar suas respectivas prestações de contas aos órgãos de controle, no prazo de até 60 dias após a abertura da sessão legislativa”. Em decorrência, segundo explica Furtado (2007),

De um modo geral, pode-se dizer que a prestação de contas, que deve ser instruída com os documentos justificativos, consiste na discriminação da universalidade das receitas e despesas, concernentes a uma administração de bens, valores ou interesses de outrem, em um determinado período, efetivada por força de lei ou contrato. É obrigação que emana do princípio universal de que todos aqueles que administram bens alheios, ou os têm sob a sua guarda, têm o dever de acertar o resultado de sua gestão; é decorrência natural do ato de gerir o que não é seu. (Furtado, 2007, p. 62).

Desse modo, nos moldes do referido autor, o fenômeno que coloca coisa alheia nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino, ou seja, o dever de prestar contas. Como resume Furtado, 2007, p. 62, “não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como não há o dever de prestar contas sem a

correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio”. Assim, são institutos jurídicos absolutamente dependentes um do outro.

Figura 4 – Forma esquemática dos termos do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal



Fonte: Furtado (2009, p. 62).

Na visão do autor supracitado, ao final da execução do orçamento, cabe ainda verificar se os resultados dele decorrentes são compatíveis com o que foi projetado. Destaca-se aqui o fixado na Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária), do Capítulo I (Do Poder Legislativo), da Constituição Federal, que dispõe sobre a missão precípua do denominado controle político-administrativo, levada a efeito pelo Congresso Nacional, pelo Tribunal de Contas e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Assim, para instrumentalizar esse controle, os agentes públicos terão suas contas, prestadas ou tomadas, submetidas à apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas ou Órgão Legislativo, conforme dois regimes jurídicos de contas públicas:

- a) o que abrange as denominadas *contas de governo*, exclusivo para gestão política do Chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento **político** levado a efeito pelo Parlamento, mediante **auxílio** do Tribunal de Contas, que emitirá **parecer prévio** (CF, art. 71, c/c art. 49, IX);
- b) o que alcança as intituladas *contas de gestão*, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento **técnico** realizado em **caráter definitivo** pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em **acórdão**, que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, §3º), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição). (Furtado, 2009, p. 376-377, grifo nosso).

Assim, compete ao Tribunal de Contas emitir parecer prévio acerca dos atos de governo. Já para os atos de gestão, compete o julgamento técnico das contas dos ordenadores de despesas.

Importa constar que a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) tem reconhecido dois tipos na Auditoria da Gestão Pública, no que se refere ao controle e fiscalização dos recursos públicos, são elas: Auditorias de Regularidade e as Auditorias de Gestão ou Operativas. A Auditoria de Regularidade de acordo com Grateron (1999, p. 4). “[...] compreende a certificação das contas das entidades, revisões dos sistemas e das operações financeiras e a avaliação do grau de cumprimento das disposições legais aplicáveis.” E a Auditoria de Gestão “[...] compreende a avaliação da economia e eficiência com que a entidade auditada utiliza os variados recursos para realizar seus objetivos ou metas.” (Grateron, 1999, p. 4).

O controle de gestão baseado na **avaliação da legalidade** das ações dos gestores públicos e, em medições tradicionais exclusivamente sobre aspectos quantitativos (monetários e financeiros) da gestão, não é suficiente para suportar, adequadamente, o processo de tomada de decisões. Aspectos qualitativos da gestão devem ser considerados, junto aos primeiros, na avaliação da performance pública através dos **indicadores de gestão**. Critérios de eficiência, eficácia e economia foram, até pouco tempo, quase exclusivos das empresas do setor privado na medição dos resultados alcançados. **Nas instituições públicas, onde o ânimo de lucro é entendido como a satisfação das necessidades da sociedade e os recursos administrados são cada vez mais limitados frente à crescente população; resulta obrigatório a gestão sob estes critérios com a finalidade de otimizar e maximizar os recursos utilizados na prestação de serviços e produção de bens de uso público.** (Grateron, 1999, p. 17, grifo nosso).

De acordo com Marques e Almeida (2004), com o passar do tempo, o papel dos gestores públicos assume maior responsabilidade, pois devem gerir os recursos públicos de forma eficiente e eficaz. Este novo enquadramento requer por parte do Estado um controle especializado, que possa aferir a correta atuação dos responsáveis. Assim,

Os antigos procedimentos de fiscalização mostram-se insuficientes e novos mecanismos de controlo têm de ser instalados. A prática regular da auditoria no sector público, que atinja novos alcances, para avaliar da correcta aplicação dos recursos públicos é cada vez mais uma realidade, embora exista ainda um longo caminho a percorrer. (Marques; Almeida, 2004, p. 84)

Cabe ressaltar que a Corte de Contas, ao desempenhar o controle externo da Administração Pública, cumpre uma tarefa fundamental para a qualidade da democracia. Assim, o exercício da sua prerrogativa é realizado tanto de forma horizontal, quanto vertical. No Brasil, o controle horizontal se refere à fiscalização rotineira da Administração Pública, englobando diversas competências, como o controle da execução orçamentária, o julgamento das contas dos administradores e responsáveis pelo dinheiro público e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, dentre outras citadas no artigo 71 da CF/88. Dessa forma,

esse controle realiza-se no mesmo plano institucional e, deste modo, não há hierarquia entre o órgão fiscalizador e fiscalizados (Rossi, 2017).

Ainda, conforme o autor, no que se refere ao controle vertical do trabalho realizado pelo Tribunal de Contas, nota-se um caráter incidental, pois no resultado de suas atribuições diretas, derivadas do texto constitucional, ele pode e deve prestar informações relevantes ao cidadão, a fim de que esteja apto a julgar os atos realizados pelos administradores, sobretudo no período dos pleitos eleitorais.

Podemos dizer, então, que a missão do Tribunal de Contas é dúplice, pois, por um lado, possibilita a identificação e correção de malfeitos, previne o desperdício de recursos públicos mal geridos, e possibilita a recuperação de valores ou bens ilegalmente desviados. Por outro lado, possui um papel chave no processo democrático ao possibilitar o reconhecimento, pelo eleitor, da qualidade da gestão realizada pelos agentes públicos no curso de seus mandatos. Em ambos os casos, a Corte contribui para o desenvolvimento da qualidade da democracia, seja por garantir a melhor aplicação dos dinheiros públicos, o que resulta em uma melhor gestão, possibilitando a implementação e a garantia de mais direitos fundamentais à população, bem como interfere positivamente no processo democrático, ao propiciar a avaliação da qualidade da gestão realizada. (Rossi, 2017, p. 25).

De acordo com a previsão constitucional, cabe à Corte de Contas punir o mau administrador em caso de ilegalidades de despesa ou irregularidade de contas e efetivar, conforme o caso, a reparação de dano ao patrimônio público, mediante a imputação de débito ao responsável. Conforme previsão na Lei n.º 8.443/92, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, adotado pelos Tribunais de Contas Estaduais, as contas serão julgadas da seguinte forma, conforme artigos 15 e 16:

Art. 15. Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - **regulares**, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - **regulares com ressalva**, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - **irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. (Brasil, 1992)

Relevante pontuar, outrossim, que o Legislador pondera o ponto de vista em que as contas serão consideradas iliquidáveis quando o caso for fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, e tornar materialmente impossível o

juízo de mérito.

§ 1º Na hipótese prevista neste artigo, o Tribunal ordenará o trancamento das contas e o consequente arquivamento do processo.

§ 2º Dentro do prazo de cinco anos contados da publicação, no Diário Oficial da União, da decisão terminativa a que se refere o § 3º do art. 201, o Tribunal poderá, à vista de novos elementos considerados suficientes, autorizar o desarquivamento do processo e determinar que se ultime a respectiva tomada ou prestação de contas.

§ 3º Transcorrido o prazo referido no parágrafo anterior sem que tenha havido nova decisão, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador. (Tribunal de Contas da União, 2002, art. 211)

Nessa perspectiva do julgamento, Furtado (2009, p. 388) pontua ainda que, o Tribunal de Contas: a) aplicará aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (Brasil, 1988, art. 71, VIII); b) assinará prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (Brasil, 1988, art. 71, IX); e c) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (Brasil, 1988, art. 71, XI).

Numa evidente emanção da sistemática de freios e contrapesos, após elaboração dos respectivos projetos, o Poder Executivo os encaminhará ao Poder Legislativo, o qual, ao transmutá-lo em leis orçamentárias, estará exercendo genuína função de controle, um controle afeto à elaboração do orçamento – que não se confunde, no entanto, com a **fiscalização da execução orçamentária (fase final do controle)**, empreendida com o auxílio do Tribunal de Contas. (Abraham; Pereira, 2018, p. 422).

Dessa forma, o papel do Controle Externo é esclarecedor no texto constitucional, sendo o Tribunal de Contas um órgão técnico, que auxilia o Legislativo, sem subordinação a ele.

O controle externo não foi colocado no Título “Organização do Estado”, por exemplo, no Capítulo da “Administração Pública” (Título III do Capítulo IV), nem entre as normas referentes às finanças públicas (Capítulo II do Título VI). Porém, foi inserido no Título IV – “Da Organização dos Poderes”–, no Capítulo I – “Do Poder Legislativo”. **Essa vinculação ao Legislativo se deve a uma das funções tradicionais do Legislativo, que é fiscalizar a Administração Pública.** (Puccioni, 2021, p. 4, grifo nosso).

Importa frisar que a Lei Complementar n.º 101/2000, que impôs limites e condições para a administração de receitas, despesas, gastos com pessoal, dívidas, planejamento e transparência, além da responsabilização de quem a descumprisse, foi um marco no desenvolvimento do *accountability* dos Tribunais de Contas no Brasil. Observa-se ainda que, apesar de muitos problemas relacionados à gestão pública e ao seu controle, muitos avanços

têm sido dados desde a promulgação da CF/88, “[...] com a criação de novas instituições e o fortalecimento institucional em geral, tendo como exemplos notórios os Tribunais de Contas e o Ministério Público. (Puccioni, 2021, p. 5)

No tocante ao texto constitucional e os temas de relevância para o Direito Financeiro, cumpre mencionar a repartição da arrecadação tributária, arts. 157 a 162, de **aplicações mínimas** em saúde, art. 198, e **educação, art. 212**, com a decorrências estabelecidas no art. 34 VII, “a” e art. 35 III. Todos estes dispositivos, entre outros distribuídos pela Constituição, são parâmetros de **controle da gestão** que levam a reprovação das contas dos gestores públicos nos julgamentos procedidos pelas Cortes de Contas (Gonçalves; Rodrigues; Santos, 2021, p. 238).

Por conseguinte, ao consultar os sistemas do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, observando os Acórdãos e Pareceres Prévios e as decisões dessa Corte Administrativa, foi possível constatar os processos com as prestações de contas, nos quais constam as análises das contas públicas enviados pelos jurisdicionados (ordenadores de despesas), e por todos aqueles que manejam dinheiro, bens e valores, responsáveis pela gestão do dinheiro público nos municípios e destinação desse dinheiro para os fins sociais.

Levando em consideração as atribuições dos Tribunais de Contas, e a fim de zelar pelos recursos públicos, observou-se os Pareceres Prévios e Acórdãos da Corte de Contas Tocantinense dos anos de 2024 a 2018, para os municípios analisados nesta pesquisa, e os julgamentos das contas com as respectivas opinativas e decisões da Corte. Foram analisados também os demonstrativos contábeis⁷ e outros documentos capazes de apresentar a gestão orçamentária, patrimonial e financeira.

Por conseguinte, de maneira ampla, constatou-se que o meio utilizado para verificar se as contas estão em equilíbrio financeiro e condizentes com o plano e as propostas estabelecidas pelo governo é o método de controle externo. Observa-se se as contas estão dentro dos limites constitucionais de gastos e se o dinheiro foi aplicado de maneira eficiente, conforme preceitua as normas de orçamento financeiro.

Desta feita, o Tribunal de Contas constata, através das informações repassadas pelos gestores, se houve déficit ou superávit do dinheiro público, se a destinação do dinheiro para a saúde e educação estão em conformidade com os requisitos mínimos estabelecidos em lei e ainda se os valores destinados à contratação de funcionários para o administrativo não estão ultrapassando o limite destinado para tal.

⁷ Art. 101 da Lei 4.320/64: Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos números 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes dos Anexos números 1, 6 - 7 - 8 - 9 - 10 - 11 - 16 e 17.

Assim, a Corte de Contas verifica todo o balanço financeiro enviado pelo ordenador de despesa por meio do balanço patrimonial, estabelecido nos termos do art. 105 da Lei n.º 4.320/64, que demonstra a situação das contas que formam o Ativo e o Passivo de uma entidade federativa. O Ativo demonstra a parte dos bens e direitos, enquanto o Passivo representa os compromissos assumidos com terceiros (obrigações).

Conforme a análise dos dados, é confrontado o Ativo Financeiro com o Passivo Financeiro, e constata-se se o município em questão apresenta um déficit ou superávit financeiro. Caso seja constatado um desses casos, o Tribunal de Contas conclui ser necessária a identificação das causas e determina ações corretivas a serem adotadas pela Gestão, ponderando acerca de diversos fatores, como por exemplo, se seria possível exigir conduta diversa do gestor à luz das circunstâncias fáticas; se a ocorrência de déficit, por vezes, poderia estar atrelada a fatos ou atos que extrapolem o campo de atuação do gestor; se esse desequilíbrio tem origem em gestões anteriores; e se a atual gestão, embora deficitária, apresenta fatos que comprovem que foram implementadas ações que reduziriam de forma contundente os desequilíbrios constatados no período.

Após a verificação das contas, se constatado alguma irregularidade ou ilegalidade, é dado ao ordenador das despesas o direito ao contraditório e ampla defesa. Caso continue a irregularidade, o Tribunal de Contas não mais advertirá, com ressalvas, o desequilíbrio financeiro por fontes de recursos, e conseqüentemente, poderá fundamentar a emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas apresentadas e o julgamento de contas dos ordenadores pela irregularidade, conforme preceitua o Artigo 71 da Constituição Federal.

Destaca-se que, o Tribunal de Contas, após constatar irregularidades nas contas públicas, recomenda e/ou determina ao gestor que siga as orientações enumeradas nos pareceres, pois a reincidência dos apontamentos poderá influenciar na análise da próxima conta consolidada.

Entre as recomendações da Corte de Contas, verificadas nos pareceres prévios e acórdãos pesquisados no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, uma delas destina-se ao gestor, para efetuar o adequado planejamento na elaboração da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa proposta deverá “[...] refletir de forma mais adequada a realidade municipal e ser compatível com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua execução, de modo a evitar que a peça orçamentária se transforme em verdadeira peça de ficção.” (Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, 2019, p. 2). Outras atribuições são: adotar providências no sentido de efetividade de arrecadação; estabelecer procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle dos

gastos; observar os lançamentos individuais de cada conta, de modo a evitar divergências; e efetuar registros contábeis de acordo com as novas metodologias determinadas no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, observando os enfoques patrimonial e orçamentário.

Em continuidade às recomendações, o Tribunal ainda pode determinar que o gestor efetue conciliação dos registros contábeis para não apresentar divergência entre as demonstrações contábeis e demais relatórios na Lei n.º 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal. Deve, ainda, elaborar Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis consonante às Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCTSP) - n.º 11 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª edição, item 8. Das questões que envolvem processo licitatório, o Tribunal pode determinar que se realize o planejamento eficaz de necessidade ou dispensa de licitação, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos pelo jurisdicionado, para que evite deixar serviços e estoques desabastecidos.

Assim, vale ressaltar, de acordo com Cury (2002), o valor da atuação dos Tribunais de Contas, pois de seus relatórios depende boa parte da liberação de verbas e de transferências. Seus esforços caminham no sentido de se inteirar de dados, cobrar aplicações corretas e avançar em seus deveres, de modo que tão importante quanto a correta aplicação é a existência de consequências positivas das políticas públicas.

Neste ínterim, o trabalho integrado do controle externo e controle interno são fundamentais. Os responsáveis pelo controle interno⁸, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, devem dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária; e sobre a legitimidade para que, na forma da lei, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, possam denunciar irregularidades ou ilegalidades perante a Corte de Contas (Brasil, 1988, art. 74).

Sobre isto, a fiscalização e controle do orçamento servem para comprovar a transparência na prestação de contas dos órgãos públicos e ratificar a ética no serviço prestado sobre a destinação dos recursos públicos, de maneira que haja um efetivo controle interno e

⁸ CF/88, art. 74: os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

externo, de modo convergente com os responsáveis técnicos operacionais e jurídicos de cada área.

Conforme Silva (2014), entende-se que ao Poder Executivo incumbiu-se o controle interno, enquanto o controle externo foi atribuído ao Poder Legislativo. Um sistema de controle interno é um instrumento notável para a verificação de regularidade dos atos e fatos administrativos, visando evitar desvios ou má administração do dinheiro público, onde o controle interno subsidia o externo.

Nesse sentido, Gonçalves (2021) traduz em seu estudo a importância do trabalho interligado entre os poderes que regulam as leis e controlam as prestações de contas, com base na teoria dos sistemas de Luhmann (2016), que se refere ao acoplamento estrutural entre os órgãos, fazendo com que a comunicação opere a fim de que os sistemas de justiça e controle externo possam reduzir as complexidades de planejamento e execução orçamentária, e assim, transformar o ambiente das prestações de contas num contexto em que o direito é aberto para os fatos do mundo e ocupa um lugar notório na sociedade.

Dessa forma, a Corte de Contas assume a função de fiscalização, controle e acompanhamento dos recursos públicos destinados às políticas públicas educacionais, uma vez que passa pelo orçamento a continuidade ou descontinuidade e a qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade.

Em que pese o controle externo exercer o papel de examinar a legalidade e economicidade das contas públicas, a metodologia brasileira ainda não adotou o modelo estrangeiro, o qual analisa a efetividade da gestão como eixo central do controle externo. Assim, cumpre notar que no controle externo europeu e americano, o maior foco de exame e fiscalização é o resultado das políticas públicas e o contentamento social, sem, contudo, desvincular-se da regularidade dos atos de gestão, isto é, de sua conformidade com a codificação administrativa e com os ditames constitucionais (Gonçalves, 2021).

Ademais, nota-se que a metodologia do controle externo brasileiro se atém principalmente na observação da conformidade com a lei e nos eventuais prejuízos. Assim, considerando outras hipóteses, os atos tendem a ser, na maioria dos casos, considerados regulares (Brasil, 1992, art. 15, inciso I).

De acordo com Rossi (2017), o controle externo da Administração Pública, exercido pelos Tribunais de Contas, é um dos mais importantes pilares das democracias modernas, uma vez que sua instituição tem como objetivo apurar ou garantir que os recursos públicos sejam despendidos corretamente. Dessa forma, é imprescindível considerar que a efetividade do controle realizado pela Corte de Contas depende de seu regime jurídico institucional, da

definitividade e do alcance das suas decisões.

1.4.2 Definitividade das decisões dos Tribunais de Contas

Nesse ponto, antes de analisar os diferentes sistemas de jurisdição, cabe tecer, preliminarmente, algumas considerações sobre os poderes constituídos. Conforme Bobbio (1980), a teoria das formas de governo expõe a associação entre poder e Direito, isto é, a confluência entre política e justiça.

Bobbio (1980) anota que desde Heródoto a teoria das formas de governo apresenta um inter-relacionamento ostensivo entre matéria política e matéria jurídica. De um modo geral, pode-se entender como uma filosofia relativista e historicista segundo a qual todas as formas de governo são apropriadas à situação histórica concreta que as produziram, não podendo ser diferentes.

Vale a pena lembrar que, de modo geral, no emprego histórico de uma tipologia não é irrelevante a distinção entre a forma boa e a má, porque esta última, degeneração da primeira, permite a passagem para uma nova forma boa, a qual, por sua vez, ao se corromper, cria condições para uma passagem ulterior. Assim, quando a monarquia - que é a forma boa - se transforma em tirania - forma má -, nasce como reação a aristocracia, que é também uma forma boa; esta, decaindo, transforma-se em oligarquia, que vai gerar a democracia, e assim por diante. Em substância, a forma má constitui uma etapa obrigatória da transformação de uma fase em outra, tendo, portanto, uma função positiva (embora seja essencialmente negativa), não em si mesma, porém quando considerada como um momento da totalidade. (Bobbio, 1980, p. 36).

Em conformidade com o pensamento de Montesquieu, foi promulgada, após a queda do império, a Constituição republicana, em 24 de fevereiro de 1891, que se estruturou num sistema de três poderes que passou a ser utilizado nas Constituições seguintes (Ribeiro, 2000).

Por conseguinte, Bobbio (1980) assinala ainda, em que pese as interpretações sobre os pensamentos de Montesquieu apresentarem muitas dificuldades, não há dúvida de que a separação dos poderes é concebida como um sistema de “freios” para manter determinado “equilíbrio”. O propósito desse sistema era de evitar que alguma potência (especialmente o rei) adquirisse tanto poder (atribuindo-se as diversas funções do Estado) que esvaziasse as prerrogativas e os privilégios de todas as outras (em particular da nobreza).

Em suma, Montesquieu entendia ser necessária a separação dos poderes, de maneira que nenhum deles tivessem supremacia ou fosse superior aos demais, mas que fossem interdependentes e complementares. Então, a ideia de cooperação e limitação entre os Poderes é a essência da teoria de freios e contrapesos.

A atual Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, trata no seu artigo 2º que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1988). No seu título IV, versa sobre a organização dos Poderes, destina um capítulo a cada Poder, sendo o capítulo I ao Poder Legislativo, o capítulo II ao Poder Executivo e o capítulo III ao Poder Judiciário.

Cabe considerar que a discussão atual, no Brasil, perpassa pelo surgimento de novas forças institucionais, que exercem poder, de fato, por deter competências estatais significativas, com status constitucional garantido, como é o caso do Tribunal de Contas. Conforme Rossi (2017, p. 29) “a independência funcional, financeira e administrativa é vital para que os mesmos possam exercer as suas atividades. Por isso, faz-se necessário atribuir-lhes essas garantias indispensáveis, e que são típicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.”

Por conseguinte, esses órgãos, ausentes à teoria clássica, surgem como um quarto poder, que, muito embora não estejam explicitamente consagrados como tal no texto constitucional, realizam atividades de fiscalização e controle essenciais à democracia e ao desenvolvimento estatal.

Conforme análise empreendida por Rossi (2017), ao analisar a fundamentação doutrinária e jurisprudencial, nota-se que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas brasileiros podem ser objetivo de revisão judicial, ao contrário do que ocorre com a Corte francesa, onde o Poder Judiciário detém de plena independência, e de reconhecimento constitucional enquanto Poder constituído. Dessa forma, a falta de definitividade das decisões dos tribunais de contas brasileiros diminui o seu poder de controle das finanças públicas.

Conforme explicação do autor, é essencial entender a diferença entre os sistemas inglês e francês de jurisdição, uma vez que permitem analisar o contexto jurídico em que se inserem os órgãos de controle nessas estruturas jurídicas distintas. Assim, o Tribunal de Contas brasileiro e a Corte de Contas francesa, estão inseridos, respectivamente, no sistema de jurisdição *una* e no sistema de jurisdição *dual*.

A Corte francesa possui poder jurisdicional, sendo as suas decisões definitivas. Esse fato decorre do princípio de que as demandas de competência da justiça administrativa não podem ser objeto de análise pela jurisdição judiciária. Todos os recursos devem ser necessariamente julgados pelas instâncias administrativas, que detêm a palavra final sobre essas demandas. Por outro lado, o enquadramento dessa Corte entre os órgãos jurisdicionais pode sugerir a sua submissão a um determinado ente de Poder. Ao considerarmos que na França inexistente propriamente um Poder Judiciário, mas uma autoridade judiciária, poderíamos questionar a sua independência. Entretanto, a maior parte da doutrina daquele Estado, bem como os seus órgãos jurisdicionais, reafirmam a sua independência e a caracterizam como um Poder Judiciário de fato. O sistema adotado pelo Brasil, por sua vez, é o da

jurisdição una, no qual os órgãos ditos administrativos não possuem poder jurisdicional. Grande parte da doutrina e da jurisprudência insere o Tribunal de Contas brasileiro dentre os órgãos administrativos. (Rossi, 2017, p. 57).

Dessa forma, para a maior parte da doutrina, as decisões da Corte de Contas brasileira são administrativas, estando sujeitas ao controle jurisdicional, considerando o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição.⁹ Conforme esse princípio, compete ao Poder Judiciário pronunciar-se de maneira definitiva sobre qualquer demanda.

Há quem defenda, minoritariamente, que as decisões dos tribunais de contas têm natureza jurisdicional. Essa compreensão encontra sentido na redação constitucional (artigo 71, inciso II, da CF) quando se refere ao julgamento das contas. [...] Entretanto, cumpre consignar, a ampla maioria da doutrina entende ser de natureza administrativa as referidas decisões sob o pálio de argumento de que, no Brasil, a jurisdição é una, e o seu monopólio é judicial. [...] Necessário reconhecer que o escrutínio judicial é desejável como consectário do princípio da inafastabilidade, isto não se discute. O núcleo do problema está na desconstituição judicial desprovida do enfrentamento dos fundamentos técnicos especializados presentes na decisão administrativa. (Gonçalves, 2021, p. 337-338)

Para Rossi (2017), as dúvidas quanto o enquadramento institucional do Tribunal de Contas brasileiro gera insegurança jurídica, causando incertezas sob todos os aspectos. Dessa forma, merecem ser estudadas e solucionadas para que esse órgão possa atender exatamente os desígnios constitucionais.

O autor observa que, ainda que a Corte francesa possa ter sua independência questionada, considerando que na França não existe propriamente um Poder Judiciário, mas uma autoridade judiciária, a maior parte da doutrina e dos órgãos jurisdicionais daquele Estado reafirmam a sua independência e a caracterizam como um Poder Judiciário de fato. Assim, não se discute o enquadramento jurídico e a definitividade de suas decisões, ao contrário da realidade da Corte brasileira.

Destarte, nota-se grandes diferenças entre os modelos de jurisdição brasileiro e estrangeiro. No Brasil, as decisões oriundas de todos os órgãos administrativos possuem natureza administrativa, acarretando, portanto, possíveis revisões judiciais. Considerando a existência do princípio da inafastabilidade da jurisdição, pode-se afirmar que tais decisões possuem caráter “pré-judicial”, pois seus aspectos materiais e formais podem ser reformados pelo Poder Judiciário. Assim, para Rossi (2017, p. 26) “as consequências dessa separação refletem-se tanto na efetividade das decisões da Corte de Contas, quanto na qualidade da

⁹ Art. 5º, inciso XXXV, da CF/88: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Nota-se que cabe ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição, bem como é assegurado a todo aquele que se sentir lesado ou ameaçado em seus direitos o ingresso aos órgãos judiciais.

democracia, pois a diferença entre os sistemas afeta a natureza jurídica – e a força – de suas decisões.”

Desse modo, ao analisar as Cortes de Contas que tem definitividade em suas decisões e a efetividade da gestão como foco central do controle externo, é possível constatar que há uma proteção maior às políticas públicas daquelas Cortes de Contas que gozam de plena independência e de reconhecimento constitucional enquanto Poder constituído. Assim, por sua autonomia, podem ter maior ingerência quanto aos aspectos considerados sujeitos de controle e fiscalização, para proteger os bens e serviços públicos ofertados à sociedade e sua continuidade de maneira eficiente e eficaz.

1.4.3 Relação entre o PNAIC e o Compromisso pela Primeira Infância no Estado do Tocantins

Nesse ponto, propõe-se demonstrar a relação entre o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa com o Compromisso pela Primeira Infância. Ao passo que aquele é um compromisso nacional, proposto pelo Governo Federal, este, é um compromisso estadual, de iniciativa do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO).

Ambos são compromissos que se prestam a realizar políticas públicas voltadas a atender as crianças nos seus primeiros anos de vida, fase esta, considerada “[...] a mais importante do desenvolvimento humano, pois é quando cérebro forma mais de 90% de suas conexões neurais, com grande reflexo e impacto durante a vida” (AF Notícias, 2023, *on-line*). Assim, fica evidente que “[...] a criança cuidada, com acesso a alimentação, creche, escola, vacinas e atendimento médico tem mais chances de tornar-se um adulto saudável e produtivo (AF Notícias, 2023, *on-line*).

Com efeito, conforme ensinam Papalia e Martorell (2022), a primeira infância é considerada um período crucial no desenvolvimento humano, pois nela o cérebro da criança passa por grande plasticidade, fazendo com que ela esteja altamente suscetível à influência do ambiente. Dessa maneira, todos os estímulos recebidos nessa fase são decisivos para o desenvolvimento das habilidades cognitivas, linguísticas e motoras, como também para a formação da personalidade e da habilidade afetivo-social e profissional ao longo da vida.

Em nossas pesquisas, notou-se que existem poucos dados nacionais sobre o desenvolvimento infantil, contudo, conforme estimativa considerada conservadora, aponta-se que mais de 200 milhões de crianças menores de 5 anos de idade em países em desenvolvimento não estão atingindo todo o seu potencial (Unicef, 2020), ocasionando baixo

desenvolvimento na escola e probabilidade de transferirem a pobreza para a próxima geração. São estimados que a perda potencial humana possa estar associada a um déficit de mais de 20% na renda dos adultos e, conseqüentemente, ocasiona implicações para o desenvolvimento nacional (Black *et al.*, 2017).

O problema do mau desenvolvimento infantil permanecerá, a menos que seja feito um esforço substancial para montar **programas** integrados apropriados. Há evidências crescentes de que **as intervenções precoces podem ajudar a prevenir a perda de potencial em crianças afetadas e as melhorias podem ocorrer rapidamente** [...]. Tendo em vista o alto custo do desenvolvimento infantil deficiente, tanto economicamente quanto em termos de equidade e bem-estar individual, e a disponibilidade de intervenções eficazes, não podemos mais justificar a inatividade¹⁰. (Black *et al.*, 2017, p. 67, grifo e tradução nossa)

Assim, nos primeiros anos de vida, o desenvolvimento do cérebro é modificado pela qualidade do ambiente. Com isso, o desenvolvimento cognitivo e socioemocional precoce são fortes determinantes do progresso escolar nos países desenvolvidos (Black *et al.*, 2017). Considerando a importância desse período, investir na primeira infância é fundamental para promover o desenvolvimento saudável e equilibrado das crianças, o que resulta, conseqüentemente, em futuros adultos saudáveis, sociáveis e profissionais preparados.

Por conseguinte, cabe tecer informações sobre o PNAIC. Ela foi uma importante política pública educacional realizada no país, entretanto, foi descontinuada. Tinha por finalidade assegurar a plena alfabetização de todas as crianças brasileiras até os 8 (oito) anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental. Executava-se pelo monitoramento da aprendizagem, formação dos profissionais envolvidos e distribuição de material pedagógico específico, fundamentado em quatro eixos principais: formação continuada de professores alfabetizadores; materiais didáticos e pedagógicos; avaliação; e gestão, controle social e mobilização (Revista História Catarina, [202-]).

O PNAIC foi instituído pela Portaria n.º 867, de 4 de julho de 2012, e lançado pelo Ministério da Educação (MEC) no dia 8 de novembro de 2012, com implementação em todo o Brasil em 2013. Foi um compromisso assumido pelo Governo Federal, os Estados e Municípios, sendo uma parceria entre o MEC e as secretarias estaduais, distritais e municipais de educação, para que de forma conjunta pudessem elaborar ações de formação continuada de professores, a fim de promover reflexões teóricas e práticas necessárias para que as metas

¹⁰ The problem of poor child development will remain unless a substantial effort is made to mount appropriate integrated programmes. There is increasing evidence that early interventions can help prevent the loss of potential in affected children and improvements can happen rapidly [...]. In view of the high cost of poor child development, both economically and in terms of equity and individual well-being, and the availability of effective interventions, we can no longer justify inactivity. (Black *et al.*, 2017, p. 67).

educacionais de alfabetização na idade certa fossem alcançadas. A pactuação com cada ente federado formalizava-se em instrumento próprio disponibilizado pelo MEC, assim, era condição para a adesão de estados, Distrito Federal e municípios firmar as ações do Pacto (Brasil, 2012b). O PNAIC foi uma das mais abrangentes políticas públicas de formação continuada de professores nas séries iniciais já desenvolvidas no país (Zanchetta, 2017).

Ademais, cabe pontuar, conforme Abicalil (2014),

[...] complexa relação entre sistemas de educação [...] gera formas distintas de relação institucional, ora por convênios, ora por adesão a programas, ora por pactos ou acordos, ora por determinação legal. As variadas formas são atinentes à enorme diversidade de situações a serem resolvidas em regime de colaboração. (Abicalil, 2014, p. 253)

Considerando os números de 2012, o Programa teve investimento inicial estimado em R\$ 2,7 bilhões, sendo uma articulação inédita com todos os secretários estaduais de educação, envolvendo 5.271 municípios brasileiros e oito milhões de alunos nos três primeiros anos do Ensino Fundamental, distribuídos em 400 mil turmas, de 108 mil escolas da rede pública do país (Assessoria de Comunicação Social, [20--], *on-line*).

Figura 5 – Boletim de acompanhamento das adesões por UF/Municípios

ADESÕES AO PACTO, POR UF/ MUNICÍPIOS									
UF	ESTADO	MUNICÍPIOS	%	UF	ESTADO	MUNICÍPIOS	%		
AC	Sim	22	22	100,00%	PB	Sim	220	223	98,65%
AL	Sim	102	102	100,00%	PE	Sim	184	185	99,46%
AM	Sim	59	62	95,16%	PI	Sim	224	224	100,00%
AP	Sim	15	16	93,75%	PR	Sim	397	399	99,50%
BA	Sim	417	417	100,00%	RJ	Sim	91	92	98,91%
CE	Sim	181	184	98,37%	RN	Sim	159	167	95,21%
DF	Sim	Não se aplica	-	RO	Sim	49	52	94,23%	
ES	Sim	78	78	100,00%	RR	Sim	15	15	100,00%
GO	Sim	230	246	93,50%	RS	Sim	454	496	91,53%
MA	Sim	197	217	90,78%	SC	Sim	260	293	88,74%
MG	Sim	792	853	92,85%	SE	Sim	67	75	89,33%
MS	Sim	78	78	100,00%	SP	Sim	570	645	88,37%
MT	Sim	137	141	97,16%	TO	Sim	131	139	94,24%
PA	Sim	142	143	99,30%	BRASIL: 27 UFs		5.271	5.565	94,72%

Fonte: Ministério da Educação (2012)¹¹

¹¹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2012-pdf/11900-adesoes-pacto-081112-pdf/file>

O PNAIC consistia em um conjunto de ações integradas de programas, materiais e referências curriculares e pedagógicas disponibilizadas pelo MEC, objetivando alfabetizar todas as crianças até oito anos de idade, apresentando como referências o Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007 e a Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE).

A primeira ação do Pnaic é a formação continuada de professores alfabetizadores e de orientadores de estudo. O segundo eixo trabalhado pelo Pacto é a distribuição de materiais didáticos voltados para a alfabetização. O terceiro reúne três componentes principais: avaliações processuais, debatidas durante o curso de formação, que podem ser desenvolvidas e realizadas pelo professor junto com os alunos; disponibilização de um sistema informatizado no qual os professores deverão inserir os resultados da Provinha Brasil de cada criança, no início e no final do 2º ano; e aplicação, para os alunos concluintes do 3º ano, de uma avaliação externa universal, visando medir o nível de alfabetização alcançado ao final do ciclo. O quarto eixo é a atuação da frente de mobilização social pela Educação. (Sousa, 2021, on-line)

Ademais, o PNAIC apresentava cinco objetivos:

- I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental;
- II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
- III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;
- V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental. (Brasil, 2012b, art. 5º)

Ao subscreverem o programa, os dirigentes das diferentes unidades federativas se comprometeram em: alfabetizar todas as crianças em língua portuguesa e em matemática; realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo INEP, junto aos concluintes do 3º ano do Ensino Fundamental; e, no caso dos Estados, apoiar os Municípios que tenham aderido às Ações do Pacto, para sua efetiva implementação. Com isso, nota-se o compromisso assumido pelos entes federativos para o cumprimento do Programa Federal, de modo a atender os propósitos estabelecidos.

Em suma, o programa foi lançado pelo Governo Federal em 2012 e começou a ser implementado em todo o país em 2013, sendo gerido de forma compartilhada pelos governos nacional, estadual e municipal (Conexão Tocantins, 2017). Contudo, com a crise política e institucional no país desde o ano de 2016, o programa sofreu mudanças estruturais culminando na sua extinção (Universidade Federal de Alagoas [UFAL], 2021).

Em que pese o formato, o compromisso e a integração do programa com os subnacionais:

Não há dúvidas que o programa apresentou algumas variantes que, talvez, possa justificar o fato de não se ter um resultado tão auspicioso o quanto se esperava. Isso se deve, principalmente ao fato de ser um Programa Federal que fica à mercê de **decisões políticas**, econômicas, **que nem sempre são imparciais**. (Almeida, 2019, p. 74, grifo nosso)

Conforme a pesquisa do autor mencionado, a discricionariedade dos gestores é uma variável significativa em relação aos resultados do programa.

Além disso, de acordo com a contextualização do PNAIC por Alferes e Mainardes (2018), os Municípios e Estados comprometeram-se, além da alfabetização das crianças, a realizar avaliações periódicas para aferir os resultados. Para isso, com a adesão ao Programa, esses agentes contaram com o apoio técnico e financeiro do Governo Federal, por meio do desenvolvimento dos eixos de atuação, que envolveram as ações consoante às avaliações processuais e avaliações externas, para que se fosse verificada a organização e avaliação do programa.

De acordo com as conclusões dos autores, apesar do PNAIC ter sido uma política abrangente, necessária, relevante e com potencialidades, apresentou limitações e desafios.

A atuação do PNAIC teve uma descontinuidade devido aos seguintes fatores:

- a) as **constantes mudanças de ministros da educação** (seis, ao todo, no período de 2012 a 2016);
- b) o **atraso no repasse de recursos financeiros do MEC para as universidades participantes do Programa;**
- c) o **atraso e/ou a não entrega do material para estudo** (Cadernos de Formação), fazendo com que muitos municípios imprimissem o material para orientadores de estudo e professores alfabetizadores, como ocorreu no município de Ponta Grossa;
- d) os índices do Ideb, que não alcançaram as metas que o MEC desejava e os dados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) (2014), o que levou o ex-ministro Mercadante propor a reorganização do PNAIC por meio de um Programa que não foi executado, pois ocorreu nova mudança de ministro em 2016. O ministro Mendonça Filho apresentou uma proposta para a continuidade do PNAIC que não foi realizada.

(Alferes; Mainardes, 2018, p. 438, grifo nosso)

Os autores consideram que o PNAIC foi uma política pública muito relevante. No entanto, poderia ser melhorada levando-se em conta as críticas existentes.

Em linhas gerais, conforme algumas conclusões da pesquisa de Pieri e Santos (2022), o programa impactou positivamente no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), através da taxa de aprovação e do retorno econômico para o efeito médio, que se mostrou positivo. Em suma, o programa funcionou bem e atingiu seu propósito de acelerar a alfabetização das crianças na idade certa, entretanto, algumas modificações em seu desenho teriam gerado efeitos ainda mais abrangentes.

No estado do Tocantins, o PNAIC foi gerido por meio da Secretaria da Educação e

Cultura (SEDUC), em parceria com a Universidade Federal do Tocantins (UFT) e a representação estadual da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Foram, então, previstos, pelo comitê gestor estadual, plano de ações, capacitações para orientadores e coordenadores dos PNAIC nos municípios, monitoramento in loco das ações do pacto, seminários de formação e integradores, reuniões técnicas, residências pedagógicas (com carga horária prática) e avaliações sistêmicas dos encontros e das residências realizadas (Bastos, 2021).

Os diversos cursos de formação foram coordenados pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Uma dessas formações, realizada em 2017, aconteceu em quatro polos: Palmas, Araguaína, Gurupi e Araguatins. A UFT assumiu a responsabilidade de realizar a formação continuada do PNAIC, e assim, foi considerado em cada ano de realização: a ênfase voltada nas questões de linguagem (2013); a questão da matemática (2014); interdisciplinaridade (2015); a questão de resgatar o que foi abordado nos últimos três anos (2016); e as três vertentes de trabalho: educação infantil, anos iniciais e no Programa Novo Mais Educação (2017). Assim, o PNAIC no Tocantins atingiu todos os municípios, contribuindo para a formação de todos os professores em exercício na rede pública municipal e estadual (Cipriano, 2017).

Por conseguinte, “[...] desde a implantação do PNAIC, os educadores do Estado foram capacitados nas áreas de linguagem (alfabetização e letramento), matemática, gestão escolar, currículo, ciclo de alfabetização e interdisciplinaridade” (Conexão Tocantins, 2017, *on-line*), contribuindo com a alfabetização de milhares de crianças. Com o PNAIC, os Governos Federal e Estadual pretendiam diminuir os índices de reprovação no ensino básico.

De acordo com a Secretaria da Educação do Estado do Tocantins, as atividades da 5ª edição do PNAIC (2017/2018) iniciaram a partir da publicação da Portaria n.º 826, de 7 de julho de 2017¹², que instituiu o Comitê Estadual para a Alfabetização e o Letramento, composta pelo Coordenador Estadual, Coordenador da Undime, Coordenador de Formação e Coordenador de Gestão. Também foram formadas equipes de Coordenadores Regionais, Coordenadores Locais Municipais, Formadores Estaduais, Regionais e Formadores Locais Estaduais e Municipais. O público-alvo dessa edição foram aproximadamente 7.900 cursistas, de 134 municípios, das Redes Estadual e Municipal de Ensino.¹³

As formações possuíam a carga horária total de 100h, para cada uma das categorias:

¹² Art. 47: Revoga a Portaria MEC n.º 867, de 4 de julho de 2012, e a Portaria MEC n.º 1.458, de 14 de dezembro de 2012.

¹³ Dados do ofício Ofício n.º 2527, respondido pela SEDUC Tocantins (Anexo A)

Educação Infantil – pré-escola, professores e coordenadores pedagógicos do ciclo de alfabetização e articuladores e mediadores da aprendizagem do Programa Novo Mais Educação (PNME) do 5º ao 9º ano. As formações foram redistribuídas nas modalidades presencial e EaD, com a última representando as aulas online e em serviço, sendo a UFT a formadora e responsável pela certificação dos professores do PNAIC¹⁴.

Já no que se trata da questão financeira, os recursos públicos para custeio do programa eram provenientes da União (MEC) e era gerenciado via Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (FAPTO)¹⁵, onde os relatórios financeiros eram elaborados. As bolsas dos cursistas do programa eram pagas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e as despesas operacionais eram gerenciadas pela FAPTO, conforme melhor detalhamento demonstrado no capítulo 4, que irá tratar sobre as receitas e despesas relacionadas ao PNAIC.

Outrossim, o Compromisso pela Primeira Infância foi implantado no Estado do Tocantins por iniciativa da Corte de Contas tocantinense, a qual já mobilizou os gestores dos 139 municípios, governo do Estado e autoridades em prol de políticas públicas eficientes e serviços de qualidade nas áreas da Educação, Saúde, Saneamento Básico, Segurança e Alimentação, na vida de crianças de 0 a 6 anos de idade.

O Compromisso foi lançado oficialmente no dia 4 de maio de 2023, no auditório da Corte, onde reuniu-se o governador do Estado, 82 prefeitos municipais e autoridades do Tocantins. O evento para assinatura do Compromisso entre a Corte e os gestores públicos visou mobilizar a Administração Pública em prol de investimentos que resultassem em serviços para garantir a qualidade de vida para mais de 175 mil crianças tocantinenses. A ação contou com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Tocantins (SEBRAE) e do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) e foi desenvolvida por meio do Instituto de Contas 5 de Outubro (Iscon). (Oliveira, 2023, *on-line*).

Assim, os prefeitos dos 139 municípios do Tocantins foram convidados pela Corte de Contas, dos quais os 82 presentes assinaram o Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância. Os 57 que não puderam comparecer foram convidados pelo Tribunal para assinar em

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Instituição de direito privado, sem fins lucrativos, criada em junho de 2004, por um grupo de 57 servidores da Universidade Federal do Tocantins-UFT. Instituição especializada no Gerenciamento Administrativo e Financeiro de projetos nas áreas do ensino, pesquisa, extensão, inovação, empreendedorismo, prestação de serviço e desenvolvimento tecnológico combinado com a transferência de tecnologia. (Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins, [2023], *on-line*).

um segundo momento, tendo em vista que a ação prevê objetivos comuns como:

[...] reiterar o compromisso com o Pacto Nacional pela Primeira Infância; aproximar esforços das instituições públicas e capacitação da sociedade e dos servidores públicos sobre o tema; acompanhar os indicadores estaduais e municipais que apontam resultados de Políticas de Atenção à Primeira Infância; desenvolver ações voltadas a esse público alvo e elaborar ou revisar o Plano Plurianual (PPA) e peças orçamentárias que constem, de forma clara e transparente, a identificação dos recursos investidos na priorização da primeira infância. (Oliveira, 2023, *on-line*)

Com iniciativa do CNJ “[...]desde 2019, o Pacto Nacional pela Primeira Infância integra mais de 270 signatários, que formam uma rede de proteção à criança no Brasil. Os Tribunais de Contas foram além e, por meio do Instituto Rui Barbosa (IRB) foi criado o Comitê Técnico da Primeira Infância (Jornal Primeira Página, 2023, *on-line*).

O TCE-TO, um dos signatários do Pacto Nacional pela Primeira Infância, têm, em uma atuação conjunta, a oportunidade de contribuir para a melhoria dos indicadores dessa faixa etária, sensibilizando e mobilizando seus próprios recursos e a sociedade, para aderir maciçamente a esse projeto, como indutores de políticas públicas.

Os objetivos devem ser os de avaliar, acompanhar, fortalecer, contribuir e promover a análise da situação e monitorar os indicadores sobre a primeira infância e as atividades integradas de todos os setores que atuam com ações voltadas a ela. Trata-se de uma prioridade mundial, no caso específico do Brasil, de uma exigência para fazer valer os direitos das crianças, conforme a Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente e o Marco Legal da Primeira Infância. (Jornal Primeira Página, 2023, *on-line*).

Tais ações são consoantes com os preceitos na Constituição Federal de 1988, Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente, Estatuto da Criança e do Adolescente e Marco Legal da Primeira Infância, e nos ODS¹⁶ da Agenda 2030.

Assim, o Compromisso pela Primeira Infância é uma forma de mobilizar a sociedade para a formação de futuros cidadãos e de cumprir o que determina o artigo 227 da Constituição Federal¹⁷.

Cumpre destacar que a Lei n.º 13.257/2016¹⁸, estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à

¹⁶ ODS refere-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que fazem parte da Agenda 2030.

¹⁷ Art. 227, da CF/88: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com **absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (grifo nosso).

¹⁸ Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n.º 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei n.º 12.662, de 5 de junho de 2012.

especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano (Brasil, 2016, art. 1º).

Por decorrência, o artigo 3º da referida lei, assegura a prioridade absoluta dos direitos da criança. Assim, implica dever do Estado estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária.

A sociedade participa solidariamente com a família e o Estado da proteção e da promoção da criança na primeira infância, nos termos do caput e do § 7º do art. 227, combinado com o inciso II do art. 204 da Constituição Federal, entre outras formas:

I - formulando políticas e controlando ações, por meio de organizações representativas;

II - integrando conselhos, de forma paritária com representantes governamentais, com

funções de planejamento, acompanhamento, controle social e avaliação;

III - executando ações diretamente ou em parceria com o poder público;

IV - desenvolvendo programas, projetos e ações compreendidos no conceito de responsabilidade social e de investimento social privado;

V - criando, apoiando e participando de redes de proteção e cuidado à criança nas comunidades;

VI - promovendo ou participando de campanhas e ações que visem a aprofundar a consciência social sobre o significado da primeira infância no desenvolvimento do ser

humano. (Brasil, 2016, art. 12).

Nota-se, portanto, o respaldo normativo previsto para o atendimento das políticas públicas voltadas à criança. Dessa forma, são de extrema relevância que sejam atendidas, uma vez que investir na criança ocasiona benefícios e impactos futuros em diversas áreas, como o desenvolvimento humano, econômico e social.

Reiterando Abreu (2015), é evidente que o orçamento público, como instrumento de ação, é de grande significância para a efetivação de tomada de decisões em políticas públicas e direcionamento dos recursos públicos. Ao passo que, além da necessidade de serem bem administrados, é essencial que sejam bem direcionados, a fim de atender os ditames legais e atender a sociedade, desde a primeira infância. Cumpre destacar ainda, a mensuração relacionada à necessidade de investimentos voltados à criança:

Art. 11. As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.

§ 1º A União manterá instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde, para atendimento ao disposto neste artigo.

§ 2º A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação. (Brasil, 2016, art. 11).

Dessa forma, os orçamentos devem ser elaborados de forma a se permitir a identificação dos recursos investidos na primeira infância, instituições e sociedade.

Destaca-se, nessa pesquisa, a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, frente a contribuição com a propositura e implementação na prática do Compromisso pela Primeira Infância nos orçamentos municipais.

Com efeito, foi proposto pela Corte um segundo encontro com os prefeitos municipais, nos dias 26, 27 e 28 de junho de 2023, para orientações sobre a inclusão de políticas públicas voltadas à Primeira Infância no orçamento dos municípios. Desse modo, a atuação do Tribunal foi de caráter pedagógico e orientativo aos gestores municipais tocantinenses, de forma a aprimorar os instrumentos de planejamento e compatibilizá-los ao Marco Legal da Primeira Infância. Assim, foi possível elaborar e revisar o Plano Plurianual (PPA) e as demais peças orçamentárias, fazendo constar, de forma clara e transparente, a identificação dos recursos investidos na priorização da primeira infância.

Tabela 3 – Primeira Infância no Orçamento Público

Programa	Fase	Descrição
PPA	1ª Fase	Programas para a agenda da Primeira Infância.
LDO 2023	2ª Fase	Adicionar os programas para a agenda da Primeira Infância como prioridade.
LOA 2023	3ª Fase	Alocar recursos para a agenda da Primeira Infância.
POLÍTICAS PÚBLICAS	4ª Fase	Avaliar os resultados.

Fonte: Plantão do Orçamento pela Primeira Infância – TCE/TO (2023).

Nesse evento, intitulado como “Dia D da primeira infância”, dos 139 municípios tocantinenses, 115 compareceram, sendo 102 prefeitos e 13 representantes, oportunidade em que Conselheiros e técnicos especializados do TCE/TO auxiliaram os gestores e suas equipes na alteração do orçamento público para que fossem implementadas políticas públicas que atendessem as crianças de 0 a 6 anos de idade (Sother, 2023).

Dessa forma, fez-se constar, na prática, a fase de implementação da política pública para a Primeira Infância, ao observar que foram desenvolvidas as fases, de acordo com Secchi (2014), de: identificação do problema, formação da Agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação dos resultados.

Quadro 7 – Descritivo da implementação de políticas públicas para Primeira Infância

Fase	Descrição
Identificação do problema	Identificar, no PPA de 2022/2025, na LDO e LOA de 2023, os programas e ações voltados à primeira infância, especialmente na revisão dos objetivos, metas e indicadores.
Formação da Agenda	Discutir alterações no PPA, LDO e LOA.
Formulação das Alternativas	Sugestão de minuta de Projeto de Lei para Revisão do PPA, como alteração da Lei vigente.
Tomada de Decisão	Alteração da LDO para incluir os programas da primeira infância como prioridade.
Implementação	Alteração da LOA, para destinar os recursos para a primeira infância.
Avaliação	Ações voltadas à primeira infância.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Com o tema “Lugar de Criança é no Orçamento Público”, o Tribunal proporcionou atendimentos de forma personalizada durante os 3 (três) dias, sendo que os municípios foram divididos em três grupos em ordem alfabética. Várias equipes da Corte atenderam simultaneamente todos os chefes do Executivo presentes. Houve orientação aos agentes envolvidos no processo de planejamento, de forma a contribuir com a elaboração de um Projeto de Lei para revisão do PPA, LDO e LOA a partir de minutas já sugeridas, com vista à possibilidade de consignar recursos ainda no exercício de 2023, considerando as particularidades de cada município. (Appel, 2023)

E para consolidar as ações propostas, os chefes do executivo municipal se comprometeram a enviar às respectivas Câmaras, os Projetos de Lei para a revisão do PPA, LDO e LOA, no dia 24 de agosto de 2023, mês em que é comemorado do Dia da Infância¹⁹.

Vale ressaltar que, além do apoio técnico nessas datas, o presidente, os demais conselheiros e a equipe técnica do Tribunal de Contas ouviram dos gestores os desafios e as dificuldades orçamentárias e financeiras enfrentadas nos municípios, considerando as políticas públicas em diversas áreas, como educação, saúde, infraestrutura e assistência social.

Assim, foi possível identificar dificuldades por parte dos gestores municipais, no que tange a revisão/alteração das Leis Orçamentárias para 2023. Entretanto, por meio do diálogo interativo e pedagógico do corpo técnico do Tribunal, foi possível elencar soluções, conforme segue:

¹⁹ Lei n.º 14.617/2023: Institui o mês de agosto como o Mês da Primeira Infância.

Art. 1º: Fica instituído o mês de agosto como o Mês da Primeira Infância, para promoção de ações de conscientização sobre a importância da atenção integral às gestantes e às crianças de até 6 (seis) anos de idade e a suas famílias, em todo o território nacional.

Quadro 8 – Dificuldades e soluções perante a revisão/alteração das Leis Orçamentárias

Dificuldades	Soluções
Alteração das leis orçamentárias vigentes. Recursos insuficientes. Tempo curto para realocação de recursos. Relatório da Gestão Fiscal já concluído. Possível descompatibilização de sistemas. Falta de conhecimento técnico dos gestores municipais quanto às questões orçamentárias.	<ul style="list-style-type: none"> - Orientação e apoio técnico especializado pelos servidores do TCE/TO aos gestores municipais para alteração das leis orçamentárias vigentes. - Sugestão de minuta para alocação de recursos direcionados no orçamento com a nomenclatura “Primeira Infância” por meio do orçamento já existente, sendo possível replicá-lo para o ano seguinte, com os devidos ajustes.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Foi possível notar que houve sensibilização dos gestores municipais frente ao objetivo de incluir políticas públicas multidisciplinares voltadas às crianças de 0 a 6 anos, incluindo a gestação da mãe. Com isso, foi possível inserir ações e consigná-las no orçamento de cada município.

Com isso, conforme assinala Assis (2017), Santos e Gasparini (2020), observou-se que as decisões políticas têm papel essencial quanto às prioridades elencadas no plano de governo e nas peças orçamentárias para atendimento das demandas da sociedade.

Por conseguinte, além do Compromisso pela Primeira Infância com os 139 prefeitos e governo do Estado, o TCE/TO também se reuniu com ministros do Governo Federal para tratar sobre as iniciativas da Corte e sobre o trabalho para a unificação de esforços na retomada de obras paralisadas na área da Educação, que irão beneficiar crianças de 0 a 6 anos de idade (Oliveira, 2023, *on-line*).

Por meio dos investimentos públicos e colaboração de todos os entes governamentais, é possível que os objetivos propostos pela Corte de Contas tocantinense sejam atingidos, de modo a atender os preceitos constitucionais e desenvolver ações voltadas à primeira infância em todos os municípios tocantinenses, com posterior fiscalização dos gastos pelo órgão de controle, especialmente pelo Tribunal de Contas.

Por fim, será proposto ao final desta pesquisa, uma cartilha informativa sobre a Primeira Infância (Apêndice C).

2 METODOLOGIA

O propósito desse capítulo é compreender os aspectos metodológicos aplicados no desenvolvimento da pesquisa. Foram utilizados o método hipotético-dedutivo e a modalidade de pesquisa qualitativa de natureza descritiva, embasada em análise bibliográfica e conteúdo documental. Como forma de auxiliar a pesquisa, foi feita a observação e análise de dados secundários.

Essencialmente, foram evidenciados os valores estimados de arrecadação, alinhado com o planejamento do gestor público, em consonância com as leis orçamentárias, o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, comparando receitas e despesas e o dispêndio público. Assim, englobando os aspectos de funcionamento do sistema financeiro do Estado.

Nesses termos, foram utilizados referenciais teóricos-científicos de modo a conceituar a pesquisa. Os dados secundários foram coletados no site do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO), onde se encontram os pareceres e julgamentos referentes aos investimentos públicos do Estado do ano de 2014 a 2018, e as ações implementadas pertinentes à atuação pedagógica e orientativa da Corte de Contas em 2023, através do Compromisso pela Primeira Infância.

As informações também foram obtidas com base na coleta de dados empreendida pelo grupo de pesquisa da Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (FAPTO), do qual esta pesquisadora faz parte, oportunidade em que foi possível empreender estudos por meio da pesquisa participante, tanto em âmbito acadêmico quanto profissional, pelo trabalho desempenhado na Corte de Contas tocantinense.

As informações também foram coletadas por meio dos dados obtidos pelo Ministério da Educação (MEC), além de informações da Secretaria da Educação do Estado do Tocantins (SEDUC) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Desta feita, importa salientar algumas conceituações sobre os métodos selecionados para empreender a análise dessa pesquisa. Segundo Gil (2021, local. 13) “o método hipotético-dedutivo goza de notável aceitação, sobretudo no campo das ciências naturais. Nos círculos neopositivistas chega mesmo a ser considerado como o único método rigorosamente lógico”.

Por conseguinte, a modalidade de pesquisa qualitativa “interpreta as informações [...] e os dados qualitativos mediante a observação, a interação participativa e a interpretação do discurso dos sujeitos (semântica)” (Knechtel, 2014, p. 106). A pesquisa qualitativa trabalha

com dados mediatos, pois ela vai além da informação dada, procurando aprofundar o conhecimento do objeto de estudo.

Conforme Bardin (1977), para que a informação seja acessível e manejável, é preciso tratá-la, de modo que o resultado sejam representações condensadas (análise descritiva do conteúdo) e explicativas (análise do conteúdo). Conforme a autora, ao realizar o tratamento dos resultados da pesquisa, a finalidade de qualquer investigação é de que as hipóteses sejam verificadas e confirmadas pelos dados do texto, ou quando um achado permite que o pesquisador siga por outra pista ou em direção a outras interpretações.

Nesse sentido, os autores Cassandre, Thiollent, Picheth (2016) também enfatizam que, o papel da teoria consiste em gerar ideias, hipóteses ou diretrizes para orientar a pesquisa e as interpretações. Logo, as hipóteses são propostas na metodologia da pesquisa participante, a partir de determinadas instruções ou diretrizes do problema identificado, que são determinadas de forma menos rígida. Desta feita, com os resultados da pesquisa, essas diretrizes podem ser alteradas, abandonadas ou substituídas.

A pesquisa qualitativa será feita por meio de descrições do estudo. De acordo com Gil (2021) a pesquisa qualitativa não se distingue da quantitativa apenas em decorrência da natureza dos seus dados, mas principalmente com relação à adoção do enfoque interpretativista.

Vem se estabelecendo nas ciências sociais e na Psicologia. Existe, atualmente, uma enorme variedade de métodos específicos disponíveis, cada um dos quais partindo de diferentes premissas em busca de objetivos distintos. Cada método baseia-se em uma compreensão específica de seu objeto. No entanto, os métodos qualitativos não podem ser considerados independentemente do processo de pesquisa e do assunto em estudo. Encontram-se especificamente incorporados ao processo de pesquisa, sendo melhor compreendidos e descritos através de uma perspectiva do processo. (Flick, 2004, p. 17).

Conforme André e Lüdke (1986), a pesquisa documental oportuniza a compreensão da realidade, pois o contato direto do pesquisador e a situação a ser investigada permite uma melhor interpretação dos fatos a partir das informações disponíveis para análise.

Já a pesquisa bibliográfica consiste na busca de estudos anteriores que foram produzidos por outros cientistas e que comumente são publicados em livros ou artigos científicos. O levantamento bibliográfico é uma fase que tem como principal objetivo aumentar a compreensão do autor sobre o tema e propiciar subsídios para a formulação do modelo e suas hipóteses (Acevedo; Nohara, 2009).

Assim, o levantamento dos dados desta pesquisa qualitativa, descritiva, bibliográfica e

documental, objetivou compreender a gestão dos investimentos públicos e evidenciar como são investidos com políticas públicas para a sociedade, com o crivo dos princípios orçamentários da legitimidade, legalidade e economicidade.

De tal modo, na abordagem qualitativa com dados secundários, enquanto exercício de pesquisa, como define Godoy (1995, p. 21) “não se apresenta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques”. Nesse sentido, a autora ressalta a importância da pesquisa documental como revestimento de caráter inovador, que traz contribuições importantes no estudo de alguns temas. Pois, os documentos são considerados importantes fontes de dados para outros tipos de estudos qualitativos, merecendo, portanto, atenção especial.

Segundo afirma Godoy (1995) sobre a palavra “documentos” na pesquisa:

Deve ser entendido de uma forma ampla, incluindo os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas (que produzem um registro ordenado e regular de vários aspectos da vida de determinada sociedade) e os elementos iconoto de um fenômeno. (Godoy, 1995, p. 21).

Sendo assim, têm-se como fundamental a presente pesquisa ser elaborada utilizando-se da modalidade de pesquisa qualitativa, pois ela possibilita verificar, analisar e compreender os dados coletados. Com isso, no decorrer do estudo foram feitas análises que se sucederam até a etapa final, com objetivo de aferir com maior precisão a veracidade dos fatos e explicar o objeto de estudo de forma clara e objetiva.

Com base em toda pesquisa teórica e coleta de dados secundários, fez-se constar nessa pesquisa a possibilidade de entender o objeto de estudo por meio da pesquisa participante, estritamente relacionada ao estudo qualitativo, adequada a domínios de interpretação e ação, e que proporciona melhor compreensão dos significados envolvidos (Cassandre; Thiollent; Picheth, 2016).

A denominada pesquisa-ação, conforme explica Cassandre, Thiollent, Picheth (2016), é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida, realizada e associada com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo no qual os pesquisadores representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo. Então, dá-se sequência à fase de implementação da solução que foi teoricamente dominante, sendo esta solução de caráter transformador.

O intenso enfoque da pesquisa-ação em relação ao aprendizado pode ser concebido como metodologia que articula o conhecer e o agir, além de destacar a ação transformadora.

Deste modo, sugere-se que essa metodologia pode ser empregada no contexto de aprendizagem organizacional, pois o método não apenas proporciona a identificação de aprendizagem, mas também uma forma de mensuração, fornecendo maior validação na esfera da aprendizagem organizacional (Cassandre; Thiollent; Picheth, 2016).

Desta feita, com base no alinhamento da teoria com a prática, foi possível levantar dados e informações pertinentes aos objetivos propostos nessa pesquisa, proporcionando mais clareza e aprofundamento ao tema proposto.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A proposta desse capítulo é demonstrar como se deu a descontinuidade do PNAIC e sua repercussão no orçamento público. Para isso, no primeiro momento, foram analisadas as leis orçamentárias de alguns municípios tocantinenses. Adiante, foi evidenciada a execução orçamentária do PNAIC no Estado do Tocantins, por meio da análise do portal da transparência do MEC, agente financiador do programa e do portal da transparência da FAPTO, agência responsável pela administração e gerenciamento dos recursos, em parceria com a UFT. Por fim, demonstra-se como os recursos do PNAIC eram administrados e gerenciados, com base nos relatórios financeiros elaborados pela FAPTO e enviados à SEDUC.

3.1 Análise da previsão orçamentária do PNAIC nos municípios do Tocantins

Com base na compreensão do que foi o programa, é de suma importância entender melhor como a política pública se conecta com o processo orçamentário, em todas as suas fases. Então, cumpre referenciar as peças orçamentárias, tendo em vista o planejamento, a vigência e a execução, pois é por meio delas que o orçamento previsto é investido e direcionado para as políticas públicas educacionais.

Seguir-se-á o exame de algumas peças orçamentárias municipais tocantinenses, tendo como parâmetro o cumprimento das receitas e despesas aplicadas ao programa educacional.

Considerou-se os orçamentos públicos de dois municípios grandes do Estado do Tocantins e dois municípios menores, escolhidos com base no tamanho da população.

Tabela 4 – Cidades tocantinenses e respectivos habitantes

Cidades	Habitantes
Palmas	302.692
Gurupi	85.126
Araguatins	31.918
Lagoa da confusão	15.288

Fonte: IBGE (2022).

Observou-se o município com mais de 100.000 habitantes (Palmas), com menos de 100.000 habitantes (Gurupi), o município com menos de 50.000 habitantes (Araguatins) e o

município com menos de 20.000 habitantes (Lagoa da Confusão).

O trabalho foi norteado pela pesquisa nos portais da transparência dos municípios tocantinenses, de modo que fosse possível identificar nas respectivas peças orçamentárias os recursos públicos destinados especificamente à Educação Infantil.

Com base nestas verificações, foram realizadas análises das leis orçamentárias de acordo com o período de vigência do PNAIC no Estado do Tocantins, para verificar a previsão orçamentária destinada ao programa nos respectivos orçamentos municipais.

Tabela 5 – PPA 2014 - 2017 – Palmas/TO – Ano Referência 2016

Área Temática: 6-Educação				
Programa Temático: 0305-EDUCAÇÃO DE ATITUDE				
Indicador	Unidade de Medida	Índice Atual	Índice Esperado	
153 – Percentual de profissionais da educação com formação permanente	Porcentagem	0	6	
154 – Percentual de profissionais da educação com formação continuada	Porcentagem	0	95	
155 – Percentual de profissionais da educação recursos tecnológicos	Porcentagem	0	60	
156 – Percentual de benefícios do plano de cargos carreira e remuneração concedidos	Porcentagem	0	100	
184 – Programa de Gestão Pública (Gespública)	Unidade	0	700	
219 – Índice do sistema de avaliação educacional de Palmas (SAEP) de alfabetização na idade certa	Média	5	5,4	
220 – Índice do Sistema de Avaliação Educacional de Palmas nos anos iniciais da Educação Fundamental	Média	5,7	7,09	
221 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais do Ensino Fundamental	Unidade	5,8	7,14	
Recursos do Programa		2015	2016/2017	
		211.955.849,00	460.848.459,00	
Objetivo				
290000006: Assegurar a oferta, a permanência e o aprendizado com domínio dos conhecimentos e saberes específicos de cada fase da Educação Básica inclusiva ofertadas educandos, matriculados na rede pública municipal de Palmas, e, conseqüentemente, elevar a qualidade da educação mediante as iniciativas do reordenamento da oferta de matrícula nas unidades educacionais, elaboração implantação dos referenciais curriculares, avaliação permanente do processo de ensino e aprendizagem, correção do fluxo, alimentação e transporte escolar bem como a melhoria da infraestrutura.				
Órgão Responsável: 2900-SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO				
Meta: Garantir a alfabetização e letramento para todas as crianças matriculadas na rede pública municipal, até os 8 anos de idade, visando cumprir o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.				
Regionalização	Unidade de Medida	2015	2016	2017
Municipal	Unidade	7795	7822	7849

Fonte: Adaptado pela autora, conforme dados do Portal da Transparência de Palmas, do PPA 2018-2021 (Palmas, 2018).

Observa-se na tabela 5, que o Programa Temático (Educação de Atitude) contemplava o Indicador n.º 219, do **Índice do sistema de avaliação educacional de Palmas (SAEP) de alfabetização na idade certa**, tal como os Recursos do Programa, no valor de R\$ 211.955.849,00 para o ano de 2015 e R\$ 460.848.549,00 para os anos de 2016 e 2017. O referido programa possui a seguinte temática como meta: garantir a alfabetização e letramento para todas as crianças matriculadas na rede pública municipal, até os 8 (oito) anos de idade, visando cumprir o Pacto Nacional pela alfabetização na idade certa.

Tabela 6 – PPA 2014 - 2017 (Revisão) – Palmas/TO

Área Temática: 6-Educação				
Programa Temático: 0305-EDUCAÇÃO DE ATITUDE				
Indicador		Unidade de Medida	Índice Atual	Índice Esperado
602	Descentralização dos recursos financeiros das unidades educacionais	Porcentagem	99	100
473	Percentual de profissionais da educação com formação continuada	Porcentagem	0	95
474	Percentual de benefícios do plano de cargos carreira e remuneração concedidos	Porcentagem	0	100
475	Proporção de profissionais da educação beneficiados com pós-graduação Latu Sensu	Porcentagem	0	6
534	Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEP) nos anos iniciais do ensino fundamental	Unidade	5,8	7,14
535	Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) nos anos finais do ensino fundamental	Unidade	4,9	6,55
536	Índice do sistema de avaliação educacional de Palmas nos anos finais da educação fundamental	Unidade	5	6,69
537	Índice do sistema de avaliação educacional de Palmas nos anos iniciais da educação fundamental	Média	5,7	7,09
538	Índice do sistema de avaliação educacional de Palmas (SAEP) de alfabetização na idade certa	Média	5	6,4
Recursos do Programa				2017
				240.175.609,00
Objetivo 290000006				
	Meta	Unidade de Medida	Regionalização	2017
20455	Garantir a alfabetização e letramento para todas as crianças matriculadas na rede pública municipal, até os 8 anos de idade, visando cumprir o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.	Unidade	Município	7849

Fonte: Adaptado pela autora, conforme dados do Portal da Transparência de Palmas, do PPA 2018-2021 (Palmas, 2018).

Ainda, constata-se tabela 6, que o Programa Temático (Educação de Atitude), contemplava o Indicador n.º 538, o **Índice do sistema de avaliação educacional de Palmas (SAEP) de alfabetização na idade certa**, bem como os Recursos do Programa, no valor de R\$ 240.175.609,00, com referência ao ano de 2017. Contemplado no referido programa temático a meta para 2045, temos: garantir a alfabetização e letramento para todas as crianças matriculadas na rede pública municipal, até os 8 (oito) anos de idade, visando cumprir o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

Tabela 7 – PPA 2018 - 2021 – Palmas/TO

(continua)

Objetivo										
29001	Ofertar a educação infantil e fundamental, inclusiva, garantindo a permanência do aluno na idade certa e o aprendizado com domínio dos conhecimentos e saberes específicos de cada fase, aos educandos matriculados na Rede Pública Municipal, elevando a qualidade da educação e reduzindo a desigualdade social.									
Unidade: 2900 – SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO										
	META	Regionalização	Unidade de Medida	2018	2019	2020	2021			
29001011	Ampliar o atendimento na Educação Infantil de 0 a 3 anos, aumentando de em 20%, passando o atendimento de 4.039 alunos para 4.847, de 2017 a 2021.	Municipal	Porcentagem	17,33	0,86	0,52	0,87			
Ações orçamentárias										
Tipo	Cód.	Ação	Produto	Unidade de Medida	Meta Física				Meta Financeira	
					2018	2019	2020	2021	2018	2019-2021
Projeto	1673	PPA-P-Ampliação da oferta da educação infantil	Oferta ampliada	Unidade	500	550	600	650	1.060.000,00	6.180.000,00
Projeto	1675	PA-P-Construção dos Centros de Educação Infantil – CMEI's	Centro educacional construído	Unidade	3	0	1	1	6.963.200,00	6.431.000,00
Atividade	4420	Oferta de transporte na educação infantil	Transporte ofertado	Unidade	275	278	280	282	1.138.600,00	4.198.100,00

Tabela 7 – PPA 2018 - 2021 – Palmas/TO

(conclusão)

Ações orçamentárias										
Tipo	Cód.	Ação	Produto	Unidade de Medida	Meta Física				Meta Financeira	
					2018	2019	2020	2021	2018	2019-2021
Atividade	4441	Oferta de uniforme nos Centros de Educação Infantil	Uniforme Ofertado	Unidade	35	36	37	38	300.000,00	1.250.000,00
Atividade	4461	Manutenção da escolarização da alimentação na educação infantil	Unidade atendida	Unidade	35	36	37	38	3.573.700,00	11.991.000,00
Atividade	4495	Manutenção da infraestrutura dos Centros de Educação Infantil	CMEI mantido	Unidade	35	36	37	38	403.000,00	2.700.000,00
Atividade	4534	Apoio às práticas pedagógicas dos Centros de Educação Infantil	Prática apoiada	Unidade	10	10	10	10	10.000,00	42.000,00
Atividade	4546	Aparelhamento dos Centros de Educação Infantil	Unidade aparelhada	Unidade	35	36	37	38	563.290,00	3.400.000,00
Atividade	4555	Reestruturação física dos Centros de Educação Infantil	Centro reestruturado	Unidade	15	10	10	15	339.183,00	3.600.000,00
Atividade	2744	PPA-P-Formação permanente e continuada dos profissionais da educação infantil	Profissional contemplado	Unidade	2.015	2.000	2.015	2.000	10.000,00	60.000,00
Atividade	4430	Manutenção de recursos humanos dos Centros de Educação Infantil	Servidor mantido	Unidade	1.600	1.650	1.700	1.750	64.320.293,00	212.640.950,00

Fonte: Adaptado pela autora, conforme dados do Portal da Transparência de Palmas, do PPA 2018-2021 (Palmas, 2018).

Ademais, ao analisar acima o PPA 2018 - 2021 da capital do Tocantins, não foi possível identificar a inserção do PNAIC na peça orçamentária, tampouco como uma das metas, constatando-se então, sua descontinuidade a partir desse período no referido instrumento de planejamento.

Por conseguinte, ao analisar o nível de execução das despesas, foi possível identificar o investimento com o Programa Educação de Atitude, como segue:

Tabela 8 – Despesas com o Programa Educação de Atitude

Ano	Recursos
2014	R\$ 98.497.830,16
2015	R\$ 114.869.006,13
2016	R\$ 124.672.383,92
2017	R\$ 139.630.543,08
2018	R\$ 7.600.946,13
2019	R\$ 50.000,00

Fonte: Elaborado pela autora à partir dos dados do PPA-2018-2021 (Palmas, 2018).

De acordo com a previsão do orçamento do município de Palmas, observando-se as

despesas com o Programa Educação de Atitude e tendo em vista o período de vigência do ano de 2014 até 2019, evidenciou-se que no período em que o PNAIC estava previsto como meta de governo (2016 e 2017), os recursos orçamentários eram significativamente maiores, quando comparados com os anos em que o PNAIC não estava entre as metas do Programa Educação de Atitude.

Tabela 9 – PPA 2014 - 2017 – Gurupi/TO - Ano Referência 2015

Classificação funcional programática									
12.360.1241 Educação com qualidade									
Ação	Unid. Medida	Objetivo							
		Metas para 2014		Metas para 2015		Metas para 2016		Metas para 2017	
		Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
1.209 Obras instalação equip. creches	%	0000		0100	1.945.550,00	0000		0000	
2.330 Manutenção de creches 60%	%	0000		0100	1.150.000,00	0000		0000	
2.331 Manutenção de creches 40%	%	0000		0100	385.560,00	0000		0000	
12.365.1241 Educação com qualidade									
Objetivo									
Ação	Unid. Medida	Metas para 2014		Metas para 2015		Metas para 2016		Metas para 2017	
		Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
1.017 Obras instalação equip. pré-escolar e creches	%	0000		0100	1.444.000,00	0000		0000	
2.047 Manutenção da educação infantil 60%	%	0001	10.500,00	0098	1.700.200,00	0001	11.576,25	0001	12.155,06
2.048 Manutenção da educação infantil 40%	%	0018	256.400,00	0041	587.040,00	0020	282.681,00	0021	296.815,05
2.049 Manutenção da educação infantil – MDE	%	2320	213.800,00	2436		2558	235.714,50	2686	247.500,23

Fonte: elaborado pela autora, conforme os dados do PPA 2014-2017, Gurupi Tocantins.

Tabela 10 – PPA 2014 - 2017 – Gurupi/TO - Ano Referência 2016

Classificação funcional programática									
Objetivo									
Ação	Unid. Medida	Metas para 2014		Metas para 2015		Metas para 2016		Metas para 2017	
		Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
1.209 Obras instalação equip. creches	%	0000		0039	1.945.550,00	0061	3.092.800,50	0000	
2.330 Manutenção de creches 60%	%	0000		0052	1.150.000,00	0048	1.071.712,07	0000	
2.331 Manutenção de creches 40%	%	0000		0033	385.560,00	0067	797.820,48	0000	
Ação	Unid. Medida	Metas para 2014		Metas para 2015		Metas para 2016		Metas para 2017	
		Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
1.017 Obras instalação equip. pré-escolar e creches	%	0000		0030	1.444.000,00	070	3.356.791,41	0000	
2.047 Manutenção da educação infantil 60%	%	0000	10.500,00	0039	1.700.200,00	0061	2.672.382,78	0001	12.155,06
2.048 Manutenção da educação infantil 40%	%	0011	256.400,00	0025	587.040,00	0051	1.184.199,87	0013	296.815,05
2.049 Manutenção da educação infantil – MDE	%	0000	213.800,00	0000		0000		0000	247.500,23

Fonte: elaborado pela autora, conforme os dados do PPA 2014-2017, Gurupi Tocantins.

Tabela 11 – PPA 2014 - 2017 – Gurupi/TO - Ano Referência 2017

Classificação funcional programática									
Ação	Unid. Medida	Metas para 2014		Metas para 2015		Metas para 2016		Metas para 2017	
		Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
1.209 Obras instalação equip. creches	%	0000		0023	1.945.550,00	0037	3.092.800,50	0040	3.402.080,55
2.330 Manutenção de creches 60%	%	0000		0034	1.150.000,00	0032	1.071.712,07	0035	1.178.883,28
2.331 Manutenção de creches 40%	%	0000		0019	385.560,00	0039	797.820,48	0043	877.602,53
Ação	Unid. Medida	Metas para 2014		Metas para 2015		Metas para 2016		Metas para 2016	
		Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
1.017 Obras instalação equip. pré-escolar e creches	%	0000		0017	1.444.000,00	0040	3.356.791,41	0043	3.692.470,56
2.047 Manutenção da educação infantil 60%	%	0000	10.500,00	0023	1.700.200,00	0036	2.672.382,78	0040	2.939.621,06
2.048 Manutenção da educação infantil 40%	%	0008	256.400,00	0018	587.040,00	0036	1.184.199,87	0039	1.302.619,96
2.049 Manutenção da educação infantil – MDE	%	0000	213.800,00	0000		0000		0000	

Fonte: elaborado pela autora, conforme os dados do PPA 2014-2017, Gurupi Tocantins.

Tabela 12 – PPA 2018 - 2021 – Gurupi/TO - Ano Referência 2018

(continua)

ÓRGÃO: 14 – Gurupi Secretaria Municipal de Educação										
Programa	Objetivo									
1243 Educação Básica I – Educação Infantil	Promover a formação integral da criança respeitando o direito de educar, cuidar incluir estabelecer vínculos efetivos e assegurar a vivência da infância nas dimensões intelectual física e emocional, espiritual e efetiva do ser humano, com vista na universalização do ensino infantil 04 e 05 anos e atendimento de 40% da educação infantil 0 a 3 anos									
Público-alvo	Crianças de 6 meses a 05 anos e servidores.									
Unidade/Função/Subfunção/Ação	Produto	Unid. Medida	Metas para 2018		Metas para 2019		Metas para 2020		Metas para 2021	
			Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
06.12.360.1.233 – Obras de reforma-creches	Creches reforma	Unidade	0002	255.000,00	0002	267.750,00	0001	140.568,75	0001	147.597,18
06.12.360.1.234 – Creches – Construção	Creches construídas	Unidade	0003	3.342.333,32	0001	1.169.816,66	0001	1.228.307,49	0002	2.579.445,73
06.12.360.1.235 – Obras de reforma – Pré-escola	Obras realizadas	Unidade	0001	155.000,00	0000		0001	270.500,00	0000	

Tabela 12 – PPA 2018 - 2021 – Gurupi/TO - Ano Referência 2018

(continua)

Unidade/Função/Subfunção/Ação	Produto	Unid. Medida	Metas para 2018		Metas para 2019		Metas para 2020		Metas para 2021	
			Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
06.12.360.1.236 – Creche-Const. Seg. Comb. Incên. Pânic. e SPDA	Estrutura Const.	Unidade	0005	325.001,00	0001	68.250,00	0000		0000	
06.12.360.1.237 – Inovação Tecnológica Creche	Creche Inovada	Porcentagem	0100	44.610,74	0100	37.800,00	0100	36.690,00	0100	41.167,45
06.12.360.1.238 – Creche-Equip e Material Permanente	Equip. e Material	Unidade	0002	548.251,82	0001	287.832,20	0002	604.447,63	0001	317.335,00
06.12.360.1.239 – Pré-Escola - Equip e Material Permanente	Equip. e Material	Porcentagem	0100	245.000,00	0100	282.450,00	0100	296.572,50	0100	311.401,12
06.12.360.1.240 – Inovação Tecnológica – Pré-Escola	Pré-Esc. Inovad.	Unidade	0001	138.691,48	0001	86.758,66	0100	39.690,00	0100	41.167,00
06.12.360.2.388 – Obras e construção – Pré-escola	Obras Construíd.	Unidade	0001	138.691,48	0001	145.626,05	0001	152.907,35	0001	160.552,72
06.12.360.2.391 – Manut. Educ. Infantil Creche – FUNDEB 40	Demandas atendidas	Porcentagem	0100	82.627,30	0100	86.758,66	0100	91.096,59	0100	95.651,41
06.12.360.2.395 – Creches – Qualificação Capacitação Professores	Professores qualificação	Porcentagem	0100	11.916,21	0100	4.725,00	0100	4.961,25	0100	5.209,31
06.12.360.2.395 – Creches – Qualificação Capacitação Servidores Administrativos	Servidores administrativos	Porcentagem	0100	5.916,21	0100	5.799,15	0100	6.089,10	0100	6.393,56
06.12.360.2.399 – Pré-Escola – Qualificação Capacitação Servidores Administrativos	Servidores administrativos	Porcentagem	0100	4.362,00	0100	3.701,25	0100	3.886,31	0100	4.080,62
06.12.365.1.263 – Obras-Const. Seg. Comb. Incên. Pânic. Pré Escola	Segurança Garant.		0001	75.523,00	0000		0000		0000	
06.12.365.2.389 – Manut. Educação Infantil – Pré-Escola	Demandas atendidas	Porcentagem	0100	112.814,94	0100	118.455,68	0100	124.378,47	0100	130.597,39
06.12.365.2.390 – Manut. Educação Infantil – Creche	Demandas atendidas	Porcentagem	0100	505.899,97	0100	531.194,68	0100	557.754,71	0100	585.642,45
06.12.365.2.393 – Manut. Educação Infantil – Pré-Escola	Demandas atendidas	Porcentagem	0100	726.148,62	0100	726.456,05	0100	80.578,85	0100	840.609,79
06.12.365.2.396 – Pré-Escola Qualific.Capacit. Professores	Professores Qualificação	Porcentagem	0100	5.616,21	0100	6.562,50	0100	6.890,62	0100	7.235,56
06.12.365.2.472 – Pessoal e RPPS Educ. Infantil Creche	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	12.031,34	0100	6.562,50	0100	6.890,62	0100	7.235,56
06.12.365.2.473 – Pessoal e RGPS Educ. Infantil Creche	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	182.716,86	0100	191.852,07	0100	201.445,33	0100	211.517,60

Tabela 12 – PPA 2018 - 2021 – Gurupi/TO - Ano Referência 2018

(continua)

Unidade/Função/Subfunção/Ação	Produto	Unid. Medida	Metas para 2018		Metas para 2019		Metas para 2020		Metas para 2021	
			Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
06.12.365.2.474 – Pessoal e RPPS Educ. Infantil Pré-escola	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	199.096,93	0100	209.051,27	0100	219.504,36	0100	230.479,58
06.12.365.2.475 – Pessoal e RGPS Educ. Infantil Pré-escola	Pessoal e RGPS	Porcentagem	0100	237.567,42	0200	249.445,79	0100	261.504,36	0100	230.479,58
06.12.365.2.476 – Pessoal e RPPS Educ. Infantil Creche FUNDEB 60%	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	2.776.958,73	0100	3.020.806,66	0100	3.171.846,99	0100	3.330.439,34
06.12.365.2.477 – Pessoal e RGPS Educ. Infantil Creche FUNDEB 60%	Pessoal e RGPS	Porcentagem	0100	1.329.108,73	0100	1.395.564,16	0100	1.465.432,37	0100	1.538.609,49
06.12.365.2.478 – Pessoal e RPPS Educ. Infantil Creche FUNDEB 40%	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	1.011.711,51	0100	1.062.297,08	0100	1.115.411,93	0100	1.171.182,53
06.12.365.2.479 – Pessoal e RGPS Educ. Infantil Creche FUNDEB 40%	Pessoal e RGPS	Porcentagem	0100	713.679,43	0100	749.363,40	0100	786.831,57	0100	826.173,15
06.12.365.2.480 – Pessoal e RPPS Educ. Infantil Pré-Escola FUNDEB 60%	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	1.025.608,73	0100	1.076.889,16	0100	1.130.733,62	0100	1.187.270,30
06.12.365.2.481 – Pessoal e RGPS Educ. Infantil Pré-Escola FUNDEB 60%	Pessoal e RGPS	Porcentagem	0100	1.070.108,73	0100	1.151.964,16	0100	1.209.562,37	0100	1.270.040,49
06.12.365.2.481 – Pessoal e RPPS Educ. Infantil Pré-Escola FUNDEB 40%	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	937.763,03	0100	984.651,18	0100	1.033.883,74	0100	1.085.577,92
06.12.365.2.481 – Pessoal e RGPS Educ. Infantil Pré-Escola FUNDEB 40%	Pessoal e RGPS	Porcentagem	0100	627.794,47	0100	659.184,19	0100	692.143,40	0100	726.750,57
			16.889.496,47		14.700.379,90		15.072.982,93		17.273.038,27	
Unidade/Função/Subfunção/Ação	Produto	Unid. Medida	Metas para 2018		Metas para 2019		Metas para 2020		Metas para 2021	
			Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
2.472 Pessoal e RPPS Educ. Infantil Creche	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	126.031,34	0100	132.332,90	0100	138.949,55	0100	145.897,02
2.473 Pessoal e RGPS Educ. Infantil Creche	Pessoal e RGPS	Porcentagem	0100	182.716,86	0100	191.852,07	0100	201.445,33	0100	211.517,60
2.477 Pessoal e RGPS Educ. Infantil Creche FUNDEB 60%	Pessoal e RGPS	Porcentagem	0100	1.329.108,73	0100	1.395.564,16	0100	1.465.432,37	0100	1.538.609,49
2.474 Pessoal e RPPS Educ. Infantil Pré-Escola	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	199.096,93	0100	209.051,27	0100	219.504,36	0100	230.479,58
2.475 Pessoal e RGPS Educ. Infantil Pré-Escola	Pessoal e RGPS	Porcentagem	0100	237.567,42	0100	249.445,79	0100	261.918,08	0100	275.013,98
2.475 Pessoal e RPPS Educ. Infantil Creche FUNDEB 60%	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	2.776.958,73	0100	3.020.806,66	0100	3.171.846,99	0100	3.330.439,34

Tabela 12 – PPA 2018 - 2021 – Gurupi/TO - Ano Referência 2018

(conclusão)

Unidade/Função/Subfunção/Ação	Produto	Unid. Medida	Metas para 2018		Metas para 2019		Metas para 2020		Metas para 2021	
			Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
2.478 Pessoal e RPPS Educ. Infantil Creche FUNDEB 40%	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	1.011.711,51	0100	1.062.279,08	0100	1.115.411,93	0100	1.171.182,53
2.479 Pessoal e RGPS Educ. Infantil Creche FUNDEB 40%	Pessoal e RGPS	Porcentagem	0100	713.679,43	0100	749.363,40	0100	786.831,57	0100	826.173,15
2.482 Pessoal e RPPS Educ. Infantil Pré-Escola FUNDEB 40%	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	937.763,03	0100	984.651,18	0100	1.033.883,74	0100	1.085.577,92
2.483 Pessoal e RGPS Educ. Infantil Pré-Escola FUNDEB 40%	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	627.794,47	0100	659.184,19	0100	692.143,40	0100	726.750,57
2.480 Pessoal e RPPS Educ. Infantil Pré-Escola FUNDEB 60%	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	1.025.608,73	0100	1.076.889,16	0100	1.130.733,62	0100	1.187.270,30
2.481 Pessoal e RGPS Educ. Infantil Pré-Escola FUNDEB 60%	Pessoal e RPPS	Porcentagem	0100	1.070.108,73	0100	1.151.964,16	0100	1.209.562,37	0100	1.270.040,49
1.263 Obras Const.Seg.Comb.Inc. e Pânico Pré-Escola	Segurança Garant		0001	75.523,00	0000		0000		0000	
2.389 Manut. Educação Infantil – Pré-Escola	Demandas Atendidas	Porcentagem	0100	112.814,94	0100	118.455,68	0100	124.378,47	0100	13.597,39
2.390 Manut. Educação Infantil Creche	Demandas Atendidas	Porcentagem	0100	505.899,97	0100	531.194,68	0100	124.378,47	0100	585.642,45
2.393 Manut. Educação Pré-Escola	Demandas Atendidas	Porcentagem	0100	726.148,62	0100	762.456,05	0100	80.578,85	0100	840.609,79
2.396 Pré-Escola Qualific.Capacit.Professores	Professores Qualificação	Porcentagem	0100	5.616,21	0100	6.562,50	0100	6.890,62	0100	7.235,56

Fonte: elaborado pela autora, conforme os dados do PPA 2014-2017, Gurupi Tocantins.

De acordo com as tabelas 9, 10, 11 e 12, relacionadas aos planos de governo da cidade de Gurupi nos anos de 2015 a 2018, nota-se que não há especificação do PNAIC como meta em suas ações educacionais. Dessa forma, não há como mensurar o investimento para essa política pública em particular.

Tabela 13 – PPA 2018 - 2021 – Araguatins

Unidade Gestora		0321000001 – Prefeitura Municipal de Araguatins				Unid. Respon.:		Secretaria Municipal de Educação			
Programa: 0006 EDUCAÇÃO BÁSICA – DIREITO DE TODOS											
Objetivo: Ampliar o atendimento de qualidade na educação básica, visando melhorias educacionais											
Justificativa:											
Público alvo: Criança, adolescente, jovem e adulto / Oportunizar um espaço de estudo, esporte e lazer ao educando a fim de que possam sentir a escola um lugar prazeroso e motivador.											
Metas Físicas						Metas Financeiras (R\$)					
Tipo	Ação	Produto	Unid. Medida	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
2	Aparelhamento das escolas municipais	Atividade Mantida	Porcent.	100	100	100	100	155.000,00	165.000,00	175.700,00	187.100,00
2	Aquisição de materiais mobiliários para unidades escolares	Aquisição e materiais	Porcent.	100	100	100	100	340.000,00	362.100,00	385.500,00	410.600,00
2	Aquisição de veículos para transporte escolar	Aquisição de veículo	Unid.	3	3	3	3	405.00,00	431.300,00	459.200,00	489.100,00
3	Capacitação dos profissionais de educação	Capacitação dos serv.	Porcent.	100	100	100	100	55.000,00	58.500,00	65.300,00	66.400,00
2	Construção de centro de educação infantil	Const. e ref. em geral	Porcent.	100	100	100	100	1.050.000,00	1.118.200,00	1.190.900,00	1.268.200,00

Fonte: elaborado pela autora, à partir dos dados do Portal da Transparência de Araguatins.

Ao analisar o portal da transparência do município de Araguatins, foi possível conferir o PPA dos anos de 2018 a 2021, e, conforme tabela 13, não foi possível constatar no programa Educação Básica alguma ação voltada ao PNAIC.

Tabela 14 – PPA 2017 – Lagoa da Confusão

Classificação Funcional Programática				Objetivo					
12.360.1241 Educação infantil				Educação Infantil					
Ação	Unid. Medida	Metas para 2014		Metas para 2015		Metas para 2016		Metas para 2017	
		Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
2.047 Manutenção do FUNDEB-Infantil 60%	%	12,41	209.700,00	24,18	408.500,00	24,90	420.600,00	38,50	650.430,00
2.048 Manutenção do FUNDEB-Infantil 40%	%	18,66	246.500,00	25,21	333.000,00	25,21	333.000,00	30,91	408.220,00
2.165 Manutenção da Educação Infantil	%	17,08	62.000,00	21,77	79.000,00	23,42	85.000,00	37,72	136.900,00

Fonte: Plano Plurianual Lagoa da Confusão (2024)

Tabela 15 – PPA 2018 – Lagoa Da Confusão

(continua)

Classificação Funcional Programática				Objetivo					
12.360.1241 Educação infantil				Educação Infantil					
Ação	Unid. Medida	Metas para 2014		Metas para 2015		Metas para 2016		Metas para 2017	
		Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
2.217 Manutenção da educação infantil – Creche	%	33,33	68.506,00	33,33	68.506,00	33,33	68.506,00	33,33	68.506,00
2.217 Manutenção da educação infantil – Pré-Escolar	%	33,33	68.506,00	33,33	68.506,00	33,33	68.506,00	33,33	68.506,00
2.205 Manutenção do FUNDEB infantil 60% pré-escola	%	33,33	200.832,20	33,33	200.832,20	33,33	200.832,20	33,33	200.832,20

Tabela 15 – PPA 2018 – Lagoa Da Confusão

(conclusão)

Classificação Funcional Programática				Objetivo					
12.360.1241 Educação infantil				Educação Infantil					
Ação	Unid. Medida	Metas para 2014		Metas para 2015		Metas para 2016		Metas para 2017	
		Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira	Física	Financeira
2.204 Manutenção do FUNDEB infantil 60% creche	%	33,33	200.832,20	33,33	200.832,20	33,33	200.832,20	33,33	200.832,20
2.216 Manutenção do FUNDEB infantil 40% creche	%	33,33	228.310,80	33,33	228.310,80	33,33	228.310,80	33,33	228.310,80
2.217 Manutenção do FUNDEB infantil 40% pré-escola	%	33,33	228.310,80	33,33	228.310,80	33,33	228.310,80	33,33	228.310,80

Fonte: Plano Plurianual Lagoa da Confusão (2024)

Verifica-se nas tabelas 14 e 15 o PPA 2017 e 2018 da cidade de Lagoa da Confusão, uma vez que ao pesquisar o portal da transparência do município apenas foi possível constatar os anos anteriores. Assim, evidenciou-se que o orçamento do município não contempla especificamente o PNAIC em suas metas das ações de governo, tampouco os recursos financeiros direcionados ao programa.

Dessa forma, ao analisar as previsões orçamentárias dos municípios e as dotações que contemplam a Educação Infantil, foi possível demonstrar que a política pública educacional apresenta investimento destinado em suas peças orçamentárias, com destaque à cidade de Palmas, que especifica na área da Educação o detalhamento de uma das suas metas como a alfabetização e o letramento para todas as crianças matriculadas na rede pública municipal, até os 8 (oito) anos de idade, visando cumprir o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (tabela 5 e 6).

Ao observar as despesas com o Programa Educação de Atitude (Tabela 8) na cidade de Palmas, constatou-se um impacto orçamentário negativo com a descontinuidade do PNAIC como meta, refletindo na realidade global do orçamento da educação municipal. Comparando os anos de 2017 e 2018, verificou-se uma redução abrupta de 94,55% do total dos recursos públicos destinados ao programa educacional no período.

3.2 Análise da execução orçamentária do PNAIC no Estado do Tocantins

Ao examinar os dados relacionados ao PNAIC no portal da transparência do MEC, observou-se a celebração do Contrato n.º 50/2016, assinado em 29 de novembro de 2016, que tinha como objeto a contratação da Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (FAPTO), para gerenciamento e desenvolvimento do projeto de formação continuada de professores alfabetizadores na esfera do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

(PNAIC).

Assim, o referido objeto tinha como fundamento legal as Leis 8.958/94 e 8.666/93 e suas posteriores alterações, na modalidade de contratação por Dispensa de Licitação n.º 055472016, com período de vigência de 01/12/2016 a 27/04/2017, no valor inicial de R\$ 199.920,00.

Quadro 9 – Detalhamento das receitas e despesas do PNAIC no Estado do Tocantins

(continua)

Dados Detalhados da Nota de Empenho (NE)	
EMPENHO 2016NE800859 Data da emissão: 28/11/2016	R\$ 199.919,00
DETALHES ORÇAMENTÁRIOS	ESFERA 1 - ORÇAMENTO FISCAL TIPO DE CRÉDITO A - INICIAL (LOA) FUNTE DE RECURSOS 12 - RECURSOS DESTA MANUT.E DES.DO ENSINO GRUPO DA FONTE DE RECURSOS 1 - RECURSOS DO TESOIRO - EXERCÍCIO CORRENTE UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 26101 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO ÁREA DE ATUAÇÃO (FUNÇÃO) 12 - EDUCAÇÃO SUBFUNÇÃO 368 - EDUCAÇÃO BÁSICA PROGRAMA 2080 - SEM INFORMAÇÃO AÇÃO 20RJ - APOIO À CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA LINGUAGEM CIDADÃ SUBTÍTULO (LOCALIZADOR) 20RJ0001 - APOIO A CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO INICIAL - NACIONAL PLANO ORÇAMENTÁRIO – PO 0004 - PLANO ESTRATÉGICO DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA REGIONALIZAÇÃO DO GASTO NACIONAL EMENDA PARLAMENTAR 000000000000 AUTORX SEM EMENDA
DETALHE DA DESPESA	CATEGORIA DA DESPESA 3 - DESPESAS CORRENTES GRUPO DE DESPESA 3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES MODALIDADE DE APLICAÇÃO 90 - APLICAÇÕES DIRETAS ELEMENTO DE DESPESA 39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA SUBELEMENTO DE DESPESA 65 - SERVIÇOS DE APOIO AO ENSINO

Quadro 9 – Detalhamento das receitas e despesas do PNAIC no Estado do Tocantins

(conclusão)

Dados Detalhados da Nota de Empenho (NE)				
DETALHAMENTO DO GASTO	DATA	FASE	DOCUMENTO	ESPÉCIE
	21/12/2017	Empenho	154419262512017N E801240	CANCELAMENTO R\$ 79.967,00 CANCELAMENTO DE SALDO DE EMPENHO RP DEVIDO A <u>FINALIZAÇÃO DO PROJETO</u>
	26/04/2017	Liquidação	154419262512017N S001810	
	22/05/2017	Liquidação	154419262512017N S002202	
	14/12/2016	Liquidação R\$ 119.952,00	154419262512016N S006091	
	31/12/2016	Liquidação	154419262512016N S006603	
	22/12/2016	Pagamento R\$ 119.952,00	154419262512016O B806683	ORIGINAL

Fonte: <https://portaldatransparencia.gov.br>

Conforme observa-se no quadro 9, para a execução do projeto houve um empenho no valor total de R\$ 199.919,00 para os gastos com o programa educacional no Estado do Tocantins no período relacionado. Entretanto, apenas foi realizada a liquidação e o pagamento no valor de R\$ 119.952,00, referente ao primeiro desembolso.

Com a finalização do PNAIC em âmbito nacional, houve o cancelamento do saldo de empenho, no valor de R\$ 79.967,00, o que justifica a diferença dos valores, não sendo efetuado o segundo desembolso da programação. Assim, os recursos deixaram de ser repassados ao Estado do Tocantins e o cronograma estabelecido no plano de trabalho para a aplicação do total de gastos inicial não foi executado. Isto será explicado adiante, na análise da prestação de contas realizada pela FAPTO, com os valores das receitas e despesas com o valor do primeiro desembolso realizado.

Foi observado, por meio da análise dos dados relacionados ao PNAIC no portal da transparência do MEC, que no ano de 2018 foi celebrado o contrato n.º 16/2018, assinado em 14 de maio de 2018, que tinha como objetivo a contratação da Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (FAPTO) para gerenciamento e desenvolvimento do projeto de formação continuada de professores no âmbito do **Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), juntamente com o Programa Novo Mais Educação**, com período de vigência de 15/05/2018 a 31/01/2019, no valor de R\$ 245.775,00.

Em suma, foi liquidado o valor de R\$ 100.000,00 em 25/05/2018 que foi pago em 05/06/2018, e liquidado o valor de R\$ 100.000,00 em 11/10/2018 que foi pago em

29/10/2018. Entretanto, o valor liquidado de R\$ 45.755,00 foi inscrito nos restos a pagar processados²⁰ em 31/12/2018, somente sendo realizado o pagamento no dia 26/04/2019, representando o terceiro desembolso. Dessa forma, este último pagamento demonstrou a não compatibilização do planejamento, arrecadação e aplicação dos recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução, estando em contraponto com o disposto na Lei do Orçamento²¹.

Ao consultar os sistemas da FAPTO, tendo em vista a análise dos projetos sobre os investimentos ao PNAIC no Estado do Tocantins, observou-se o Relatório Financeiro Final do exercício de 2016, contrato n.º 50/2016, com vigência de 01 de dezembro de 2016 a 27 de abril de 2017, sobre as receitas e despesas, em relação ao Projeto n.º 5881-0 – formação continuada dos professores, período da prestação de contas (01/12/2016 a 31/05/2017), conforme quadro 10.

Quadro 10 – Relatório Financeiro Final – Exercício 2016

RECEITA	
DISCRIMINAÇÃO DE VALORES RECEBIDOS	VALOR (\$)
SALDO ANTERIOR DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	0,00
CONCEDENTE	119.952,00
RECEITAS NO PERÍODO	119.952,00
EXECUTOR (CONTRAPARTIDA)	
RECEITAS NO PERÍODO	0,00
OUTROS	
RECEITAS NO PERÍODO	0,00
REDIMENTOS	
TOTAL	2.452,70
TOTAL	122.404,70
DESPESA	
DISCRIMINAÇÃO DE DESPESAS REALIZADAS	VALOR (\$)
TOTAL DA RELAÇÃO DE PAGAMENTOS	122.404,70
335014 – DIÁRIAS	20.290,10
3350181 – BOLSAS	2.000,00
335039 – OUTROS SERV. TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	50.016,22
339030 – MATERIAL DE CONSUMO	48.098,38
SALDO DA CONCILIAÇÃO BANCÁRIA	0,00
TOTAL	122.404,70

Fonte: Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (2023).

²⁰ Art. 36 da Lei 4.320/64: Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

²¹ Art. 34, da Lei 4.320/64: O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35, *idem*: Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Conforme já verificado, os recursos para custeio do PNAIC foram provenientes da União, tendo como agente financiador o MEC. No quadro 10, nota-se que a execução da receita e da despesa no exercício de 2016 foi de R\$ 122.404,70, destinadas à formação continuada dos professores, com despesas relacionadas a diárias, bolsas, outros serviços de terceiros e materiais de consumo.

Por conseguinte, observou-se também o Relatório Financeiro Final do exercício de 2018, vigência (15/05/2018 a 31/01/2019) sobre as receitas e despesas, em relação ao Projeto n.º 510-7 – formação continuada dos professores no âmbito do PNAIC e do Programa Novo Mais Educação, período da prestação de contas (15/05/2018 a 14/05/2019), conforme segue:

Quadro 11 – Relatório Financeiro Final – Exercício 2018

RECEITA	
DISCRIMINAÇÃO DE VALORES RECEBIDOS	VALOR (\$)
SALDO ANTERIOR DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	0,00
CONCEDENTE	245.775,00
VALOR CREDITADO EM C/C SEM RUBRICA	200.000,00
VALOR CREDITADO EM C/C SEM RUBRICA	45.775,00
EXECUTOR (CONTRAPARTIDA)	0,00
OUTROS	0,00
REDIMENTOS	
TOTAL	1.009,11
TOTAL	246.784,11
DESPESA	
DISCRIMINAÇÃO DE DESPESAS REALIZADAS	VALOR (\$)
TOTAL DA RELAÇÃO DE PAGAMENTOS	246.784,11
339014 – DIÁRIAS	70.950,80
339018 – BOLSAS	8.000,00
339030 – MATERIAL DE CONSUMO	35.911,60
339033 – PASSAGENS E LOCOMOÇÕES	37.843,70
339039 – OUTROS SERV. TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	69.503,37
9 – DEVOLUÇÃO DE SALDO REMANESCENTE	24.574,64
SALDO DA CONCILIAÇÃO BANCÁRIA	0,00
TOTAL	246.784,11

Fonte: Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (2023).

Desta feita, conforme quadro 11, nota-se que a execução da receita e da despesa foi maior que o exercício anterior, sendo a execução da despesa com diárias, bolsas, material de consumo, passagens e locomoções e outros serviços de terceiros. Entretanto, consta na relação de pagamentos a devolução de saldo remanescente, demonstrando a não utilização da receita na sua totalidade, deixando de destinar R\$ 24.574,64 (10,04%) para a realização do projeto, o

qual foi descontinuado também no ano de 2019²². Em que pese a reestruturação do PNAIC com o Programa Novo Mais Educação, também não houve êxito a longo prazo.

3.3 Efeitos e resultados do PNAIC no Estado do Tocantins

Com base no detalhamento dos valores investidos e os relatórios financeiros com as receitas e despesas do PNAIC no Estado do Tocantins, pode-se conceber a não compatibilização do planejamento e execução orçamentária, tendo em vista o recurso devolvido pela finalização do programa antes do previsto, além da devolução do saldo remanescente com finalização do projeto seguinte, mesmo com os programas educacionais em conjunto, conforme demonstrado anteriormente.

Após análise orçamentária, importa destacar ainda, o Relatório Técnico Pedagógico Final, realizado pela FAPTO, sobre a Formação continuada aos Orientadores de Estudos, Coordenadores Locais, Coordenadores Regionais, Coordenadora Estadual e Coordenadora da Undime no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) em Ação 2016. O relatório contém os objetivos e as ações realizadas durante a execução do PNAIC no período de 31/11/2016 a 28/04/2017, especificados com os módulos EaD e presencial, além de monitoramento in loco nos municípios sobre as experiências/resultados/dificuldade das formações do PNAIC em Ação.

Cabe ressaltar o item do documento que trata das dificuldades do processo de formação, as quais foram relacionadas da seguinte forma:

- a) Atraso pelo Ministério da Educação (MEC) na abertura do PNAIC em Ação - 2016;
- b) Atraso pelo Ministério da Educação (MEC) no repasse dos recursos para execução da Formação;
- c) Excessivos desencontros de informação repassada pelo MEC ao Gestor do PNAIC em Ação 2016 (UFT/UNDIME/SEDUC);
- d) Atraso pelo Ministério da Educação (MEC), no pagamento das Bolsas de

²² MEC confirma encerramento do Programa Novo Mais Educação: *Undime fez consulta à pasta a fim orientar os Dirigentes Municipais de Educação*. Após consulta ao Ministério da Educação por meio da Secretaria de Educação Básica, para obter uma posição formal a respeito Novo Mais Educação, a Undime recebeu devolutiva de que o Programa foi encerrado em dezembro de 2019. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/17-03-2020-10-08-mec-confirma-encerramento-do-programa-novo-mais-educacao>. Acesso em: 08 nov. 2023.

Estudos aos participantes do Pacto;

- e) Falta de apoio da maioria dos municípios para que os cursistas participassem das Formações (não pagamento das diárias; diárias insuficientes; muitos vieram com seus próprios recursos);
- f) Falta de apoio de alguns municípios para a execução da Formação Continuada aos Professores Alfabetizadores e Coordenadores Pedagógicos (Orientador de Estudos não autorizado a realizar as formações em serviço, tendo que fazer nos finais de semana; alguns municípios não realizaram a formação devido a não autorização do Dirigente da Educação);
- g) Descumprimento, por alguns municípios, dos critérios para seleção dos Orientadores de Estudos;
- h) Troca de cerca 60% dos Coordenadores Locais e Orientadores de Estudos devido as mudanças de gestões municipais. Tais trocas ocasionaram prejuízos à Formação nas redes de Ensino, dentre elas destaca-se: critério de escolha meramente político (foram enviados à Formação UFT, profissionais sem nenhuma experiência em alfabetização e que não tiveram condições mínimas de compreender os temas tratados na formação, por desconhecerem a prática pedagógica e/ou estarem há muito tempo em funções administrativas e não conhecerem a realidade das turmas de alfabetização).

Outro ponto a ser considerado foram os avanços e impactos do projeto na UFT, escolas e comunidade do Tocantins:

- a) Produção de Artigos Científicos e Relatos de Experiências pelos cursistas e equipe da ordenação Geral e Formação do PNAIC UFT;
- b) Produção de 01 livro com as experiências vivenciadas no âmbito do PNAIC em Ação 2016;
- c) Participação de cursistas em processos de seleção de Mestrado Acadêmico e Profissional em Educação;
- d) Análise e compreensão pelos cursistas da importância da avaliação diagnóstica para melhoria de aprendizagem;
- e) Análise e compreensão pelos cursistas dos critérios e descritores da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA);
- f) Implantação do Grupo de Trabalho de Alfabetização e Letramento (GTAL) nas

Unidades Escolares do estado do Tocantins;

- g) Realização do Diagnóstico de Alfabetização e Letramento que será apresentado às redes de Ensino e ao Ministério da Educação, visando subsidiar a elaboração de políticas públicas para a alfabetização estadual e nacional;
- h) Elaboração de instrumentos próprios às Unidades Escolares que possuem turmas de alfabetização, a partir de cada realidade escolar;
- i) Mudança nas gestões municipais, que ocasionou maciça troca de cursistas.

Nota-se que, apesar do curto período de vigência, o programa acarretou melhoras significativas no sistema de ensino e aprendizagem nas escolas do Estado. Dessa forma, corroborando a contextualização descrita por Alferes e Mainardes (2018), percebeu-se a abrangência, necessidade e relevância do programa, pois apresentou resultados e inovações expressivas em âmbito nacional, sendo o Tocantins um exemplo a ser seguido pelas redes de ensino, inclusive de outros estados, conforme observado pela representante MEC, sobre a inovação da UFT com a implantação do GTAL, de acordo com o Relatório.

3.4 A importância do planejamento e execução orçamentária das políticas públicas: PNAIC e o Compromisso pela Primeira Infância

Buscou-se demonstrar até aqui o respaldo constitucional para a implantação e execução de políticas públicas voltadas ao ensino, que é imprescindível para o desenvolvimento econômico e social de uma região. Além disso, apresentou-se os instrumentos de planejamento frente ao atendimento das políticas públicas dessa natureza, que são possíveis graças ao investimento público e proteção por meio dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas.

Num escopo inicial, para melhor demonstrar a política pública evidenciada na pesquisa, buscou-se encontrá-la nas peças orçamentárias de alguns municípios tocantinenses, com a finalidade de analisar sua execução tendo por base nos investimentos públicos destinados ao programa. Constatou-se que somente na cidade de Palmas havia previsão do PNAIC como meta no orçamento, entretanto, sem a demonstração de recursos públicos destinados especificamente para o programa.

Desta feita, foi preciso ampliar a pesquisa para o âmbito nacional, tendo em vista que o MEC, agente financiador do programa e responsável pela fonte de recurso, destinava as verbas diretamente às Universidades. Assim, delineando a pesquisa para outro viés, foi

possível direcionar a metodologia com base na verificação da prestação de contas realizada pela União. Explorou-se as previsões de gastos com o planejamento financeiro e os resultados técnicos e pedagógicos do programa educacional no Estado do Tocantins por meio dos Relatórios da FAPTO, responsável pela administração e gerenciamento dos recursos, em parceria com a UFT.

Observou-se os esforços para atendimento da demanda social, a fim de garantir o direito fundamental à educação, com capacitação, aperfeiçoamento profissional e valorização dos professores e conseqüentemente, das crianças nos primeiros anos da vida escolar, fase primordial para o desenvolvimento intelectual e cognitivo.

Cumprir-se notou que, devido a descontinuidade do programa, em que pese a elaboração do plano de trabalho para a realização do PNAIC no Estado do Tocantins, não foi possível cumpri-lo em sua totalidade por falta de recursos públicos destinados a esse fim. Interrompeu-se o planejamento que estava em execução, cessando assim as capacitações que estavam em andamento para os professores alfabetizadores e os coordenadores pedagógicos.

Isso reflete a relevância dos recursos advindos da União para com os Estados e Municípios, sendo que estes, muitas vezes, em razão do pacto federativo, têm dificuldades de arcar com as despesas, como por exemplo, o piso salarial dos professores.

Ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos. [...] O modelo de distribuição de competências objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente e, quando for o caso, impondo casos de limitação tais como os expostos no art. 34. Busca-se, pois, uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas de modo que se obtenha uma harmonia interna. Mas todas essas competências e limitações encontram seu fundamento de validade na mesma fonte, isto é, na Constituição federal. (Cury, 2002, p. 172).

Para Cury (2002), o atendimento aos fundamentos e objetivos da Constituição se dará através da superação das possíveis contradições existentes entre as competências, para que assim formem um conjunto harmonioso e possam pluralizar os sistemas de ensino. Um dos obstáculos para a realização deste modelo federado, de acordo com (Cury, 2002, p. 173) “é a desproporção existente entre os estados do Brasil seja sob o ponto de vista de recursos financeiros, seja do ponto de vista de presença política, seja do ponto de vista de tamanho, demografia e recursos naturais”. Assim, “não se pode negar o papel determinante da União no estabelecimento de políticas públicas e, no caso, de políticas educacionais” (Cury, 2002, p. 174).

Ademais, observou-se que, na vigência do PNAIC, ainda que os recursos não tenham sido utilizados em sua totalidade devido sua descontinuidade, o programa trouxe avanços consideráveis, tanto pelo investimento financeiro destinado, quanto pelo aprimoramento profissional e atendimento mais qualificado aos alunos das séries iniciais de alfabetização, com impactos positivos e inovadores durante sua vigência no Estado do Tocantins, conforme demonstrado no tópico anterior dessa pesquisa.

Isso demonstra a importância de se investir em políticas públicas dessa natureza, ao passo que, impulsionadas pelos comandos constitucionais e legais, elas possuem potencial para mitigar as desigualdades sociais, além de proporcionar o desenvolvimento regional, econômico e social. Essa perspectiva também pode ser compreendida na avaliação do cenário pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²³, conforme a figura 6, a seguir.

Figura 6 – IDH do Estado do Tocantins



Fonte: IBGE (2021).

No período de vigência e realização do PNAIC no Estado do Tocantins (2016 e 2017), observou-se uma discreta curva ascendente, em termos de melhoria no desenvolvimento do Estado. No ano de 2016, os dados apontam um índice de 0,734 e no ano de 2017, de 0,740 (IBGE, 2021). Com efeito, o IDH demonstra o bem-estar da população em termos de renda, escolaridade e saúde.

Na dimensão da longevidade, o indicador adotado é a esperança de vida ao nascer, tendo em vista o entendimento de que uma vida longa é valiosa e que uma nutrição adequada e boa saúde estão intimamente associados à maior expectativa de vida. Na dimensão do conhecimento, a **alfabetização** e os **níveis de escolaridade** são enfatizados. Na dimensão do padrão de vida, faz-se o uso de um indicador de renda. (Saab; Dias; Lopes; Ramalho, 2021, p. 213, grifo nosso)

²³ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – agência líder da rede global de desenvolvimento da ONU considera três dimensões essenciais para o IDH: longevidade, conhecimento e padrão de vida.

A educação infantil reflete significativamente na vida adulta, pois capacita e proporciona o desenvolvimento cognitivo e socioemocional, fatores determinantes do progresso escolar nos países desenvolvidos. Corroborando com o pensamento de Black *et al.* (2017), entende-se que investir na primeira infância, no acesso à educação de qualidade, é fundamental para promover o desenvolvimento saudável e equilibrado das crianças, o que resulta, conseqüentemente, em futuros adultos saudáveis, sociáveis e profissionais mais bem preparados.

Outrossim, as políticas públicas que favorecem o acesso à educação e condições para que as crianças possam estudar e ter um ensino de qualidade, são de extrema relevância para o desenvolvimento regional e a melhora do IDH.

Considerando os dados disponíveis no tocante à educação no Estado do Tocantins, em comparação ao ranking brasileiro, do ano de 2017 (ainda com a vigência do PNAIC) até o ano de 2021 (dado mais atual), o índice de desenvolvimento da educação básica/ensino fundamental/séries iniciais consta da seguinte forma (IBGE, 2021).

Tabela 16 – Índice de desenvolvimento da educação básica/ensino fundamental/séries iniciais no Estado do Tocantins

Estado	Ano	Índice de desenvolvimento da educação básica ensino fundamental séries iniciais	Posição no ranking
Tocantins	2017	5,6	15º
	2019	5,6	16º
	2021	5,3	21º

Fonte: Elaborado pela autora, dados do IBGE (2021).

Nota-se que o posicionamento do Estado do Tocantins em relação ao âmbito nacional na área da educação, apresentou um decréscimo, corroborando com o resultado do IDH estadual. Entende-se que a descontinuidade do PNAIC pode ter sido um dos principais fatores que resultou no menor desenvolvimento do Estado no período considerado.

Este fato pode ser direcionado para uma realidade mais positiva, com a implementação do Compromisso pela Primeira Infância, também abordada nessa pesquisa, a qual já mobilizou todos os gestores municipais, Governo do Estado e autoridades em prol de políticas públicas eficientes e serviços de qualidade nas áreas da educação, saúde, saneamento básico, segurança e alimentação, na vida de crianças de 0 a 6 anos de idade.

Essa iniciativa da Corte de Contas tocantinense demonstra um resultado promissor para o Estado do Tocantins, por se tratar de uma política pública de extrema relevância que agrega valor e desenvolvimento à região, reconhecendo o atendimento dos direitos fundamentais.

Por conseguinte, com os recursos para a primeira infância consignados nos orçamentos municipais, demonstrando mais transparência, será possível que o Tribunal de Contas exerça uma melhor fiscalização e controle da execução financeira, de acordo com suas atribuições constitucionais de zelar pelos recursos públicos.

Ao pesquisar sobre o Compromisso pela Primeira Infância abordado nessa pesquisa, observou-se que a Corte de Contas tocantinense segue com atuação além do inicialmente proposto, como é exemplo o projeto “Mãos à Obra”, que se articulou diante das necessidades de contribuição técnica com as gestões municipais, objetivando a repactuação das obras paralisadas junto ao FNDE, como creches e escolas no Tocantins, para assim, poder atender as crianças na primeira infância, com faixa etária considerada principal no desenvolvimento do ser humano (Gonçalves, 2023, *on-line*).

É importante considerar que a política educacional é mais ampla do que as iniciativas ou omissões estatais. O campo da educação infantil tem sido farto em pressões sociais com vistas à **ampliação da rede física** por parte das famílias de classes populares. Isso faz supor também o aumento da consciência da importância dessa etapa não só como direito dos pais ao trabalho como também um **direito da própria infância** como um momento significativo da construção da personalidade (Cury, 2002, p. 181, grifo nosso).

Nesse sentido, entende-se que a retomada das obras é de suma importância, pois a sua paralisação representa prejuízo financeiro e limitação de vagas para as crianças nas escolas, refletindo na má formação das crianças, e impactando diretamente no desenvolvimento da sociedade.

Finalmente, observou-se ainda que a gestão da Corte de Contas tocantinense, além do papel fiscalizatório, orientativo e pedagógico, segue atuante no que tange ao cumprimento de decisões e incentivo aos pequenos negócios, por meio dos Protocolos de Intenções²⁴. Com isso, trata-se de mais uma atuação do TCE/TO, que se articula para o desenvolvimento do Estado e melhoria das políticas públicas.

²⁴ A celebração de intenções entre a Corte de Contas e o Serviço de Apoio às Pequenas e Microempresas (SEBRAE/TO) prevê a efetividade às prerrogativas do artigo 41 da lei complementar 123, de 2006, conhecida como a Lei Geral da Micro e Pequenas Empresa. Se refere às licitações e contratos celebrados entre micro e pequenas empresas locais com os municípios tocantinenses. Assim, os propósitos são de que os pequenos municípios apliquem seus recursos na sua localidade, para a geração de emprego, renda e fortalecimento da economia local. Com a Procuradoria-Geral do Estado (PGE), o Protocolo de Intenções tem como objetivo promover otimização, efetividade e celeridade nas ações voltadas ao cumprimento das decisões definitivas da Corte de Contas do Estado. O documento visa envidar os esforços necessários para viabilizar e otimizar todas as medidas necessárias ao efetivo cumprimento das decisões definitivas do TCE Tocantins, no que tange a ressarcimentos, dessa forma, buscar a recuperação dos danos causados aos cofres públicos (TCE-TO, 2023).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É evidente a importância da educação para o desenvolvimento da sociedade e o grande amparo constitucional destinado às políticas públicas educacionais, sendo direito de todos os cidadãos, dever do Estado e da sociedade. Nesse sentido, as políticas públicas educacionais são essenciais e grandes aliadas para a efetivação dos direitos fundamentais, que se concretizam após a fase de planejamento e execução financeira e orçamentária, recebendo acompanhamento pelos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas, que atua no zelo dos recursos públicos e equilíbrio financeiro do Estado.

A presente pesquisa buscou analisar e entender como se desenvolveu a integração entre planejamento e execução da política pública educacional e as causas determinantes de sua descontinuidade.

Em que pese o PNAIC constar como uma das metas na peça orçamentária do município de Palmas, não foi possível vislumbrar a fonte de recurso, nem mesmo seu detalhamento para o investimento com o programa. Adiante, como base na fundamentação teórica e na coleta de dados empreendida nessa pesquisa, observou-se que o PNAIC, por ser uma política pública de âmbito nacional, possuía recursos provenientes da União destinados diretamente às Universidades, fato este que esclareceu o motivo pelo qual nas leis orçamentárias municipais do Estado do Tocantins pesquisadas não havia previsão de orçamento específico direcionado ao programa, sendo então necessário, ampliar o escopo da coleta de dados, por meio da análise orçamentária nacional.

Portanto, para demonstrar como se deu a execução orçamentária do PNAIC no Estado do Tocantins, foi feita a análise da previsão orçamentária no portal da transparência do MEC, agente financiador do programa, além do portal da transparência da FAPTO, agência responsável pela administração e gerenciamento dos recursos, em parceria com a UFT. Dessa forma, foi possível alcançar os dados propostos na fase inicial desse trabalho, e assim, identificar os recursos do PNAIC e ampliar a análise de como foram administrados e gerenciados, com base nos relatórios financeiros elaborados pela FAPTO e enviados à SEDUC.

Cada etapa de análise dos dados contribuiu para que fossem confirmados os pressupostos iniciais da pesquisa, de que as decisões políticas são fatores determinantes das prioridades do plano de governo e do orçamento autorizativo, no qual o Executivo tem alta carga de discricionariedade, podendo evitar os gastos e impactar diretamente na descontinuidade das políticas públicas.

Não obstante o plano de trabalho elaborado para a efetivação da política pública, foi possível constatar que, devido a descontinuidade do programa em âmbito nacional, e conseqüentemente, sem o orçamento empenhado, não foi possível desenvolver as atividades planejadas no Estado do Tocantins, tampouco realizar o pagamento dos gastos que demandavam as ações previstas, pois a interrupção de apoio técnico e financeiro da União impactou diretamente na descontinuidade das políticas públicas, o que deixa claro o vínculo existente entre os entes que permite a sua colaboração continuada.

Embora o programa educacional não ter sido consolidado em sua totalidade, e para além dos desafios enfrentados, o Estado do Tocantins obteve resultados significativos e promissores com a capacitação dos professores do projeto, suscitando a valorização, motivação, aperfeiçoamento e engajamento profissional. Houve ainda a capacitação dos alunos das séries iniciais, reconhecendo a primeira infância como detentora de um aprendizado ímpar, que impacta diretamente na fase adulta e no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado.

A ampliação da análise dos dados para o âmbito nacional viabilizou a identificação precisa do orçamento previsto e executado. Assim, foi possível esclarecer que os recursos advindos da União eram encaminhados diretamente para a Universidade, não passando pelo crivo da fiscalização e acompanhamento pelo Tribunal de Contas estadual. Isso ocorre pois os recursos não perpassam pelos cofres públicos municipais, e conseqüentemente, não são passíveis de análise contábil e financeira pela Corte de Contas estadual, nem mesmo para verificação dos relatórios de prestações de contas.

Destarte, ficou evidente que os instrumentos de planejamento são cruciais para garantir o cumprimento das metas e prioridades do governo, registrando as programações orçamentárias tanto em termos físicos quanto financeiros, o que define a quantidade de bens ou serviços a serem fornecidos e o orçamento necessário para realizar essas ações. A partir disso, é possível verificar os programas e ações que serão executados, o que proporciona, para os órgãos de controle, mais celeridade e transparência na fiscalização, e para a sociedade, o entendimento e acompanhamento do direcionamento do dinheiro público.

A respeito da atuação dos Tribunais de Contas, verificou-se que são essenciais para a fiscalização das prestações públicas da educação, não somente em nível orçamentário, mas também na execução das medidas.

Assim, consignar as ações pela primeira infância nas peças orçamentárias municipais é fator primordial para que os órgãos de controle e a sociedade possam fiscalizar e cobrar os resultados da concretização das políticas públicas.

O Estado do Tocantins se destaca em âmbito nacional, através do Compromisso pela Primeira Infância, assumido por todos os municípios do Tocantins, Governo do Estado e autoridades, em prol de políticas públicas eficientes e serviços de qualidade na vida de crianças de 0 a 6 anos de idade. Essa iniciativa do TCE/TO se tornou exemplo para o país e para outros órgãos de controle, pois é uma ação que impactará diretamente no desenvolvimento social e econômico de toda a sociedade.

Cada etapa dessa pesquisa colaborou para o entendimento e aprofundamento sobre o planejamento e execução orçamentária para a conclusão das políticas públicas, sendo imprescindível o investimento público e proteção por meio dos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas, o qual vem se destacando nacionalmente pela sua atuação em prol da correta aplicação dos recursos públicos e atendimento das necessidades sociais.

De acordo com ditames normativos, entende-se que o papel do orçamento se dá como elo entre planejamento, gestão e controle dos investimentos públicos. Para a concretização de políticas públicas essenciais, é inegável a destinação de recursos para a garantia dos direitos fundamentais, que deverão ser consignados no orçamento para a devida execução como investimento público.

Nesse sentido, considera-se relevante que outros estudos sejam realizados sobre o sistema orçamentário brasileiro e a cooperação entre seus entes, no que concerne ao apoio técnico e financeiro entre os subnacionais para a conclusão das políticas públicas em andamento, assim como a implantação de novas ações voltadas ao atendimento dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Augusto. O plano nacional de educação e o regime de colaboração. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/issue/view/23>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- ABRAHAM, Marcus; PEREIRA, Vítor Pimentel (coord.). **Princípios de direito público: ênfase em direito financeiro e tributário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/issue/view/2282>. Acesso em: 9 mar. 2024.
- ACEVEDO, Claudia Rosa; NOHARA, Jouliana Jordan. **Monografia no curso de Administração: guia completo de conteúdo e forma: inclui normas atualizadas da ABNT**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- AF NOTÍCIAS. TCE, governo e 82 prefeitos assinam compromisso em prol de crianças de 0 a 6 anos no Tocantins. **AF Notícias**. Palmas, TO, 5 maio 2023. Disponível em: <https://afnoticias.com.br/estado/tce-governo-e-82-prefeitos-assinam-compromisso-em-prol-de-criancas-de-0-a-6-anos-no-tocantins>. Acesso em: 19 mar. 2024.
- ALFERES, Marcia Aparecida; MAINARDES, Jefferson. A recontextualização do Pacto Nacional pela Alfabetização na idade certa-PNAIC: uma análise dos contextos macro, meso e micro. *Currículo sem Fronteiras*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 420-444, maio/ago. 2018. Disponível em: http://www.curriculosemfronteiras.org/art_v18.html. Acesso em: 10 mar. 2024.
- ALMEIDA, Ágata *et al.* Educação infantil e desempenho cognitivo e socioemocional. *Revista Psicopedagogia*, São Paulo, v. 35, n. 108, p. 281-295, 2018. Disponível em: <https://www.revistapsicopedagogia.com.br/sumario/61>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- ALMEIDA, Frairon César Gomes. **O pacto nacional pela alfabetização na idade certa no município de Barra do Corda (MA): reflexões sobre a formação docente**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Taquari, Lajeado, 2019. Disponível em: https://www.bdt.d.ibict.br/vufind/Record/UVAT_a211a18ac2bc3014b3d1d1c61d9de006. Acesso em: 10 mar. 2024.
- ANDRE, Marli; LUDKE, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Epu, 1986.
- APPEL, Vinicius. TCE-TO cria agenda com prefeitos na busca do Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância. **ATRICON**. Palmas, TO, 16 jun. 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-to-cria-agenda-com-prefeitos-na-busca-do-compromisso-tocantinense-pela-primeira-infancia>. Acesso em: 21 mar. 2024.

ARAÚJO, Anderson Wagner Santos de; SOUZA, Keyla Mirelly Nunes de. A continuidade e a descontinuidade de Políticas Públicas na Gestão Municipal de Petrolina-PE. **Revista Mult. Psic**, Jaboatão dos Guararapes, v. 13, n. 45, p. 282-301, 2019. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1843>. Acesso em: 28 fev. 2024.

ARAÚJO, Cristiane Rodrigues da Silva de *et al.* Cenário das políticas públicas para hemocromatose hereditária no Brasil. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 32, n. 4, e210915pt, p. 1-14, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/msNBrRzCSLdjwZrcZhVrHpd#>. Acesso em: 16 mar. 2024.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: função de controle do parlamento**. São Paulo: Saraiva, 2017.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. Governo investe R\$ 2,7 bilhões para alfabetizar crianças até oito anos. **Ministério da Educação**. Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa>. Acesso em: 12 jul. 2023.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. Pará promove seminário sobre a alfabetização na idade certa. **Portal do MEC**. Brasília, [2015]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36271>. Acesso em: 19 mar. 2024.

BALDO, Rafael Antônio. **Orçamento público revisitado: o desenvolvimento dos paradigmas orçamentários a partir dos princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Universidade de São Paulo, Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-23032021-001912/pt-br.php>. Acesso em: 8 maio 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASSO, Flávia Viana; FERREIRA, Rodrigo Rezende; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Uso das avaliações de larga escala na formulação de políticas públicas educacionais. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 501-519, 2022. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/2436>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BASTOS, Philipe. Plano de Formação é pela Alfabetização na Idade Certa é apresentado ao comitê gestor. **Secom – Governo do Tocantins**. Palmas, TO, 15 maio 2021. Disponível em: <https://www.to.gov.br/secom/noticias/plano-de-formacao-pela-alfabetizacao-na-idade-certa-e-apresentado-ao-comite-gestor/3yeoc7op882v>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BLACK, Maureen M. *et al.* Early childhood development coming of age: science through the life course. **The Lancet**, Reino Unido, v. 389, n. 10064, p. 67, 2017. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/issue/vol389no10064/PIIS0140-6736\(16\)X0055-4](https://www.thelancet.com/journals/lancet/issue/vol389no10064/PIIS0140-6736(16)X0055-4). Acesso em: 10 mar. 2024.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1980.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: Art. 35 ADCT**. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, [2021]. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/30739>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 4 maio 2023.

BRASIL. **Lei de responsabilidade fiscal: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, DF: Senado Federal, 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence>. Acesso em: 16 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasil: Senado Federal, 2016. Disponível em: [https://www.fiepr.org.br/sindicatos/sindbor/uploadAddress/Lei_n_13.257,_de_8_de_Marco_d_e_2016_-_Ampliacao_Licenca_Paternidade\[68302\].pdf](https://www.fiepr.org.br/sindicatos/sindbor/uploadAddress/Lei_n_13.257,_de_8_de_Marco_d_e_2016_-_Ampliacao_Licenca_Paternidade[68302].pdf). Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o pacto pela educação na idade certa e as ações do pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da Justiça**: seção 1, Brasília, DF, n. 129, p. 22, 5 jul. 2012b.

BRASIL. Ministério da Educação Básica. Secretaria de Educação Básica. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: o trabalho com diferentes gêneros textuais em sala de aula: diversidade e progressão escolar andando juntas: ano 3, unidade 5.** Brasília, DF: MEC/SEB, 2012a.

BRASIL. Ministério da Educação Básica. Secretaria de Educação Básica. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: o trabalho com gêneros textuais em sala de aula: ano 2, unidade 5.** Brasília, DF: MEC/ SEB, 2012b.

BRASIL. Ministério da Educação Básica. Secretaria de Educação Básica. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: currículo inclusivo: o direito de ser alfabetizado: ano 3, unidade 1.** Brasília, DF: MEC/ SEB, 2012c.

BRASIL. Ministério da Educação Básica. Secretaria de Educação Básica. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: vamos brincar de reinventar histórias: ano 3, unidade 4.** Brasília, DF: MEC/SEB, 2012d.

BRASIL. Ministério da Educação Básica. Secretaria de Educação Básica. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: currículo no ciclo de alfabetização: consolidação e monitoramento do processo de ensino e de aprendizagem: ano 2, unidade 1.** Brasília, DF: MEC/SEB, 2012e.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil: volume 1.** Brasília: MEC, 2006a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil: volume 2.** Brasília: MEC, 2006a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil: volume 3.** Brasília: MEC, 1998c.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil: volume 1.** Brasília, DF: MEC, 1998a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil: volume 2.** Brasília: MEC, 1998b.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2023.** Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023. Disponível em: <https://www1.sioop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2023:mto2023-atual.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Med. Caut. em ação direta de inconstitucionalidade 4.049-9, Distrito Federal. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Carlos Britto, 5 de novembro de 2008. **DJe** – Diário da Justiça Eletrônico, nº 84, 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591261>. Acesso em: 10 mar. 2023.

CANÇADO, Antônio Cardoso. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/handle/1/37880>. Acesso em: 29 fev. 2024.

CASSANDRE, Marcio Pascoal; THIOLENT, Michel Jean Marie; PICHETH, Sara Fernandes. Analisando a pesquisa-ação à luz dos princípios intervencionistas: um olhar comparativo. **Educação**, v. 39, n. esp, p. 3-13, a. 2016.

CAVALCANTE, Ladjeny Sousa de Aquino. **Descontinuidade de políticas públicas: uma análise sobre o Programa Melhor em Casa**. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2774#preview-link0>. Acesso em: 28 fev. 2024.

CEGESP. Direito administrativo aplicado. **CEGESP**. [S. l., 202-?]. Disponível em: <https://www.cegesp.com/copia-dir-publ-mod-4-aula-03>. Acesso em: 19 mar. 2024.

CIPRIANO, Heloísa. Equipe do Pnaic no Tocantins planeja novas formações para novembro. **Universidade Federal do Tocantins – UFT**. 3 nov. 2017. Disponível em: <https://ww2.uft.edu.br/index.php/ultimas-noticias/20677-equipe-do-pnaic-no-tocantins-planeja-novas-formacoes-para-novembro>. Acesso em: 17 jul. 2023.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário**. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CONEXÃO TOCANTINS. Formação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Correta ocorre na segunda-feira. **Conexão Tocantins**. Palmas, TO, 6 fev. 2017. Disponível em: <https://conexaoto.com.br/2017/02/06/formacao-do-pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa-ocorre-nesta-segunda-feira>. Acesso em: 19 mar. 2024.

CREPALDI, Guilherme Simões; CREPALDI, Silvio Aparecido. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Saraiva Educação SA, 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/i/2002.v23n80/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **NAU Social**, Salvador, v. 4, n. 6, p. 82-99, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/issue/view/1819>. Acesso em: 28 fev. 2024.

DORSA, Arlinda Cantero. O papel das políticas públicas no Brasil: reflexões necessárias. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, MS, v. 22, n. 2, abr./jun. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/HHLCmpJr9cTgNzqgxL8YnCx/?format=pdf&%3blang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2024.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, p. 691-713, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Sys3c3j8znnWkyMtNhstLtg/?lang=pt>. Acesso em: 27 fev. 2024.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. **Anais Seminário de Ciências Sociais Aplicadas**, Criciúma, v. 2, n. 2, p. 1-14, 2010. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/seminariocsa/article/view/1390>. Acesso em: 26 fev. 2024.

FERNANDES, Ana Luiza Jacoby; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacob. **Lei n ° 14.133/2021**: lei de licitações e contratos administrativos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 4. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FUNDAÇÃO DE APOIO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DO ESTADO DO TOCANTINS [FAPTO]. Quem somos. **FAPTO**. Palmas, TO, [2023]. Disponível em: <https://www.fapto.org.br/pagina-quem-somos>. Acesso em: 21 mar. 2024.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Elementos do direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 376-377.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista TCU**, Brasília, v. 38, n. 109, p. 61-89, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/archive>. Acesso em: 19 mar. 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021
GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GONÇALVES, André Luiz de Matos. Como os TCs podem contribuir para a celeridade na retomada de obras. **Consultor Jurídico**. Palmas, TO, 11 out. 2023. Disponível em: <https://www.tceto.tc.br/comunicados/revista-eletronica-conjur-publica-artigo-do-presidente-do-tce-to/>. Acesso em: 21 mar. 2024.

GONÇALVES, André Luiz de Matos. **Tribunais de contas, políticas públicas e unidade legística**: problemas e propostas de atuação acoplada na fiscalização orçamentária para a segurança jurídica. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GONÇALVES, André Luiz de Matos; FOGAÇA, Débora de Paula Brito; LIMA, Divino Humberto de Souza; BERNARDES, Fáustone Bandeira Moraes; FERREIRA, Lucas Lima de Castro. O orçamento público como limite para implementação de direitos sociais: análise dos direitos sociais sob a ótica da reserva do possível. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins**, Palmas, TO, v. 1, n. 20, p. 81-106, 2022. Disponível em: <https://cesaf.mpto.mp.br/revista/index.php/revistampto/issue/view/4>. Acesso em: 28 fev. 2024.

GONÇALVES, André Luiz de Matos; RODRIGUES, Waldecy; SANTOS, Júlio Edstron S. É possível pagar toda a conta? A atividade financeira do estado e a COVID 19: Análise das fontes do Direito Financeiro e da necessidade de controle pelos Tribunais de Contas diante das crises atuais. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, Brasília, p. v. 8, n. 1, jan./jun. p. 226-254, 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/repats/issue/view/659>. Acesso em: 28 fev. 2024.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de Estudos**, São Paulo, n. 21, p. 1-18, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cest/a/YqgVfr7qkSxvbmChWStLsq/?format=pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle externo da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Censo Brasileiro de 2021**. Brasília, DF: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/to>. Acesso em: 18 nov. 2023.

JORNAL PRIMEIRA PÁGINA. TCE-TO prepara evento focado em políticas públicas para primeira infância. **Jornal Primeira Página**. Palmas, 26 abr. 2023. Disponível em: <https://jornalprimeirapaginato.com/tce-to-prepara-evento-focado-em-politicas-publicas-para-primeira-infancia/>. Acesso em: 19 mar. 2024.

KNECHTEL, M. do R. **Metodologia de pesquisa em educação: uma abordagem teórico-prática dialogada**. Curitiba: Intersaberes, 2014.

LAGOA DA CONFUSÃO. **Plano Plurianual (PPA)**. Portal da Transparência. Lagoa da Confusão, 2024. Disponível em: <https://lagoadaconfusao.megasofttransparencia.com.br/planejamento-e-politicas-publicas/plano-plurianual>. Acesso em: 20 mar. 2024.

LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MACHADO JUNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da. **A lei 4.320**. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa; ALMEIDA, José Joaquim Marques de. Auditoria no sector público: um instrumento para a melhoria da gestão pública. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, São Paulo, n. 35, p. 84 - 95, maio/ago. 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34136/36868>. Acesso em: 19 mar. 2024.

MILESK, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3 ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MILESKI, Helio Saul. O controle público exercido sobre a atividade financeira e orçamentária do Estado: dados comparativos entre os sistemas de controles exercidos nos âmbitos da União Européia e do Brasil. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 11, n. 53, jan. 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/36093>. Acesso em: 10 jan. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. PNUD no Brasil: para um desenvolvimento, inclusivo e sustentável. **PNDU Brasil**. [S. l., 20--]. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil>. Acesso em: 30 out. 2023.

NUNES, André; MARAVALHAS, Flora Brochado; SHIMABUKURO, Fabiana Garcia. O princípio da programação orçamentária como interface entre a gestão e o planejamento. **Espacios**, Venezuela, v. 38, n. 18, p. 1-13, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n18/a17v38n18p28.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2024.

OLIVEIRA, M. *et al.* **Relatório técnico final da pesquisa" Avaliação dos serviços de atenção às famílias junto às políticas sociais públicas de saúde e assistência social em municípios da serra gaúcha**. Caxias do Sul: UCS, 2013.

OLIVEIRA, Priscila. TCE-TO: Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância é assinado entre entidades. **Atricon**. Brasília, DF, 5 maio 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-to-compromisso-tocantinense-pela-primeira-infancia-e-assinado-entre-entidades/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 67-97. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em: 19 mar. 2024.

PALMAS (Cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Humano. **Cidade participativa e eficiente: PPA 2018-2021**. Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2018. Disponível em: http://portaldatransparencia.palmas.to.gov.br/orcamento_ppa/. Acesso em: 20 mar. 2024.

PAPALIA, Diane E.; MARTORELL, Gabriela. **Desenvolvimento humano**. Tradução: Francisco Araújo da Costa. 14. ed. Porto Alegre: Artmed, 2022.

PERELLES, Priscila; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; VICENTIN, Ivan Carlos; ALLONDUENHAS, Rogério. A participação do Poder Legislativo no planejamento público municipal: análise das propostas de emendas parlamentares às leis orçamentárias de Curitiba. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Presidente Prudente, v. 22, e202036pt, p. 1-26, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6291>. Acesso em: 10 mar. 2024.

PIERI, Renan Gomes de; SANTOS, Alexandre André dos. Avaliação Econômica do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Textos para discussão**, Brasília, DF, n. 49, 2022. Disponível em: <https://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/issue/view/507>. Acesso em: 10 mar. 2024.

PINTO, Tainá Rodrigues Gomide Souza; MARTINS, Simone; LEONEL, Danielle Silveira; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Governança Participativa: possibilidades e desafios na gestão local. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 19, n. 3, p. 627-641, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/3RVxbMb4HGv3tc3CFtgx9NC/#>. Acesso em: 24 fev. 2024.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Waldir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Paraná, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. São Paulo: Método, 2018.

PUCCIONI, Felipe Galvão. Uma análise empírica dos Tribunais de Contas brasileiros: capacidades e desempenho. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/yQLfrPbjhfBvmRQ65zdvShn/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

REVISTA HISTÓRIA CATARINA. Pacto nacional pela alfabetização na idade certa – PNAIC. **Secretaria de Educação**. Florianópolis, [202-]. Disponível em: <https://www2.sed.sc.gov.br/programas-e-projetos/16991-pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa-pnaic>. Acesso em: 19 mar. 2024.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. O Judiciário como poder político no século XXI. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 291-306, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qLJD59DBkgxqxrV7yH39hgr/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ROSSI, Danilo Valdir Vieira. **O Tribunal de Contas e a qualidade da democracia: um comparativo entre modelos institucionais**. 2017. Tese (Doutorado em Diretos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. DOI:10.11606/T.2.2017.tde-05032021-151042. Acesso em: 28 fev. 2024.

SAAB, Flavio; DIAS, Fagner de Oliveira; LOPES, André Vaz; RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Políticas públicas e desenvolvimento humano: fatores que impactam o IDH em municípios brasileiros. **Race**, Joaçaba, v. 20, n. 2, p. 209-230, jan./abr. 2021.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, v. 31, p. 339-396, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KXW56PSXfPtHrzVZnnBQYZk/#>. Acesso em: 28 fev. 2024.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. P. Pesquisa em política educacional: desafios na consolidação de um campo. **Revista de Educação**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 5-13, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/2610>. Acesso em: 27 fev. 2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Luiz Henrique Borges de Azevedo; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Planejamento e democracia: do debate eleitoral às políticas públicas. *In*: SILVA, Juvêncio Borges; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; SILVA, Rogerio Luiz Nery da. **Direitos sociais e políticas públicas I**. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 373-392.

SILVA, Orlando Aves da. **Controle interno na administração pública**: orientações técnicas para implantação e operacionalização. Salvador: JAM Jurídica, 2014.

SOTHER, Tania. TCE-MS conhece experiências de sucesso pela primeira infância no Tocantins. Notícias – Departamento de Comunicação do TCE MS. Campo Grande, 14 jul. 2024. Disponível em: <https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7158/tce-ms-conhece-experiencias-de-sucesso-pela-primeira-infancia-no-tocantins>. Acesso em: 21 mar. 2024.

SOUSA, Thaís. Educação realiza 4º seminário do pacto nacional pela idade alfabetização na idade certa. **Secretaria da Comunicação – Governo do Tocantins**. Palmas, TO, 15 maio 2021. Disponível em: <https://www.to.gov.br/secom/noticias/educacao-realiza-40-seminario-do-pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa/nqete0uv7oc>. Acesso em: 10 mar. 2024.

SOUZA, Celine. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45., jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo Perspect.**, São Paulo, v. 15, p. 84-97, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/sZJcPLh4FbQK6ZfDLszGTtD/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Revista do Tribunais, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução TCU nº 155/2002**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2002. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-19574>. Acesso em: 19 mar. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. Compromisso tocantinense pela primeira infância é assinado entre TCE, governo e prefeituras. **TCE/TO**. Palmas, 4 maio 2023. Disponível em: <https://www.tceto.tc.br/compromisso-tocantinense-pela-primeira-infancia-e-assinado-entre-tce-to-governo-do-estado-e-prefeituras/>. Acesso em: 19 mar. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. Parecer prévio TCE/TO nº 48/2019-segunda câmara. Administrativo. constitucional. lei de responsabilidade fiscal. prestação de contas do prefeito - consolidadas. parecer prévio pela aprovação. Recorrente: Prefeitura Municipal de Tocantinópolis. Relator: André Luiz de Matos Gonçalves, 22 de outubro de 2019. Disponível em: <https://tocantinopolis.to.leg.br/storage/documentos/0041232022011361df9f63c8d32.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. Lei nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001. Lei Orgânica. **Diário Oficial do Estado**: n. 1115, 17 dez. 2001. Disponível em: <https://app.tce.to.gov.br/scl/publico/app/index.php>. Acesso em: 3 maio 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. Resolução Normativa nº 002/2002. Regimento Interno. **Diário Oficial do Estado**: n. 1329, p. 31876, 4 dez. 2002. Disponível em: <https://app.tce.to.gov.br/scl/publico/app/index.php>. Acesso em: 4 maio 2023.

UNICEF. O mundo não consegue proporcionar às crianças uma vida saudável e um clima adequado para o seu futuro: OMS-UNICEF-Lancet. **Unicef Brasil**. [São Paulo], 19 fev. 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/o-mundo-nao-consegue-proporcionar-as-criancas-uma-vida-saudavel-e-um-clima-adequado>. Acesso em: 19 mar. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS [UFAL]. Carta de repúdio à censura de publicação de estudo sobre o PNAIC. **Centro de Educação**. Maceió, 28 maio 2021. Disponível em: <https://cedu.ufal.br/pt-br/institucional/informes/carta-de-repudio-a-censura-de-publiuacao-de-estudo-sobre-o-pnaic>. Acesso em: 19 jul. 2023.

ZANCHETTA, Juvenal. Práticas de leitura literária e a contribuição do PNAIC. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 68, p. 147-167, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/i/2017.v22n68/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

APENDICE A – Ofício enviado à SEDUC: solicitação de dados sobre o programa nacional de alfabetização na idade certa – PNAIC no estado do Tocantins.

Ofício s/nº

Palmas, 25 de Julho de 2023.

À Vossa Excelência
Fábio Pereira Vaz
Secretário de Educação
Esplanada das Secretarias, Praça dos Girassóis, Centro
77.001-910 Palmas/TO

Assunto: Solicitação de dados sobre o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC no estado do Tocantins.

Senhor Secretário,

Com cordiais cumprimentos, sirvo-me do presente para informar que sou aluna do Programa de Pós Graduação em Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Tocantins, Campus Universitário de Palmas, bem como meu projeto de pesquisa é na área da Educação, especificamente sobre o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC.

Dessa forma, com fundamentação na **Lei nº 12.257/2011 (Lei de Acesso a Informações Públicas)**, venho solicitar informações sobre os **Investimentos Orçamentários** e de **Pessoal** referente ao PNAIC, considerando seu período de adesão e vigência no estado do Tocantins, assim como a descrição da quantidade de municípios que aderiram ao Programa no estado.

Informo que estou à disposição para prestar qualquer esclarecimento sobre o assunto, bem como antecipo meus agradecimentos contando com vosso atendimento.

Respeitosamente,

Débora de Paula Brito Fogaça
Pesquisadora
Matrícula: 2022138625

APÊNDICE B - Informação solicitada ao MEC (plataforma online): solicitação de dados sobre o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC no estado do Tocantins.

Descrição da solicitação:

Com cordiais cumprimentos, sirvo-me do presente para informar que sou aluna do Programa de Pós Graduação em Gestão de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Tocantins, Campus Universitário de Palmas, bem como meu projeto de pesquisa é na área da Educação, especificamente sobre o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC.

Dessa forma, com fundamentação na **Lei nº 12.257/2011 (Lei de Acesso a Informações Públicas)**, venho solicitar informações sobre os **Investimentos Orçamentários** e de **Pessoal** referente ao PNAIC, considerando seu período de adesão e vigência no estado do Tocantins, assim como a descrição da quantidade de municípios que aderiram ao Programa no estado.

Informo que estou à disposição para prestar qualquer esclarecimento sobre o assunto, bem como antecipo meus agradecimentos contando com vosso atendimento.

Respeitosamente,

Débora de Paula Brito Fogaça
Pesquisadora
Matrícula: 2022138625

APÊNDICE C – Produto educacional - Cartilha Primeira infância



Tribunal de Contas
do Estado do Tocantins



Gespol
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadores

André Luiz de Matos Gonçalves

Débora de Paula Brito Fogaça

Agradecimentos



SUMÁRIO

=	Apresentação	....1
=	O que é a primeira infância?	....2
=	Quais são as características do desenvolvimento da primeira infância?	....3
=	Qual a importância da primeira infância para o índice de desenvolvimento humano (IDH)?	....5
=	Quem tem o dever de cuidar da primeira infância?	....8
=	Onde está o respaldo legal para a primeira infância?	....10
=	Onde encontrar a primeira infância no orçamento público?	....11
=	Onde identificar e analisar no orçamento público os recursos destinados à primeira infância?	....12
=	Qual a importância de inserir a primeira infância nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)?	....13
=	Qual o papel do Tribunal de Contas com a primeira infância?	....14
=	Qual a contribuição do Tribunal de Contas com a primeira infância?	....15
=	Sugestões para incluir a primeira infância nos planos municipais	....16
=	Links Úteis	....17
=	Bibliografia	....18

Apresentação

VOCÊ SABIA que a fase das crianças nos seus primeiros anos de vida é o período mais importante do desenvolvimento humano, pois é quando o cérebro forma mais de 90% de suas conexões neurais?

Dessa maneira, todos os estímulos recebidos nessa fase são decisivos para o desenvolvimento das habilidades cognitivas, linguísticas e motoras, bem como para a formação da personalidade e da habilidade afetivo-social e profissional ao longo da vida.

Além disso, conforme estimativa considerada conservadora, é de que mais de 200 milhões de crianças menores de 5 anos de idade em países em desenvolvimento não estão atingindo todo o seu potencial.

Assim, investir em políticas públicas para a primeira infância impactam diretamente no desenvolvimento humano.

Sendo assim, é de suma importância ações voltadas às políticas públicas dessa natureza, concretizadas a partir da destinação dos recursos públicos.

Sabemos de toda complexidade envolvida no planejamento e na execução orçamentária para atendimento das demandas sociais, que são infinitas, em especial o atendimento relacionado à primeira infância, bem como sabemos que a magnitude do tema não cabe neste material e que, talvez, tenham outras questões que não estejam respondidas aqui, mas incluímos alguns links de órgãos e instituições que poderão esclarecer eventuais dúvidas. E continuamos à disposição com orientação técnica e pedagógica para seguirmos avançando. Estamos juntos!

Boa leitura!

O que é a primeira infância?

A primeira infância é a fase inicial do ciclo de vida humana, compreendendo o período que vai desde a gestação da mãe até os seis anos de idade. Este é um estágio crucial para o desenvolvimento físico, cognitivo, emocional, social e motor da criança.

Durante a primeira infância, ocorrem transformações significativas em diversas áreas, moldando as bases para o crescimento e aprendizado ao longo da vida.



Quais são as características do desenvolvimento da primeira infância?

Desenvolvimento físico:

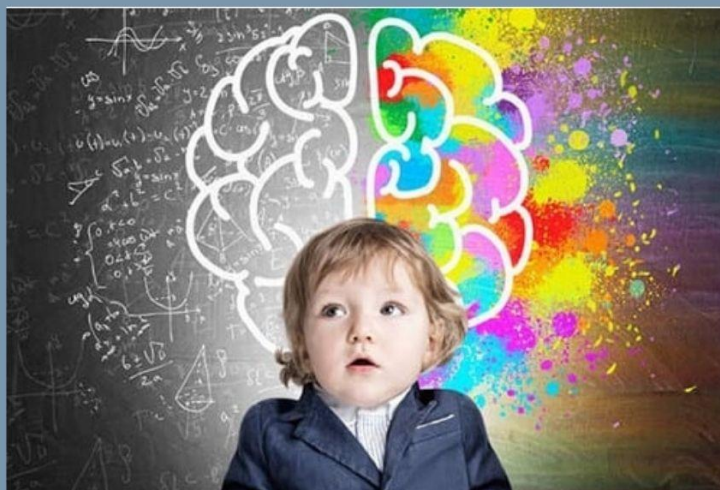
Rápido crescimento físico e ganho de peso.
Desenvolvimento de habilidades motoras básicas, como engatinhar, andar e manipular objetos.

Desenvolvimento Cognitivo e Intelectual:

Formação de conexões neurais fundamentais.
Desenvolvimento da linguagem e habilidades cognitivas.
Curiosidade e exploração do ambiente.

Desenvolvimento Emocional e Social:

Estabelecimento de vínculos afetivos com cuidadores.
Desenvolvimento de habilidades sociais básicas, como interação e compartilhamento.
Início da compreensão de emoções próprias e dos outros.



Desenvolvimento da Personalidade:
Formação das bases da personalidade e identidade.
Início da autonomia e da diferenciação do "eu" em relação aos outros.

Desenvolvimento da Linguagem:
Aquisição de habilidades linguísticas básicas, como balbúcio, palavras isoladas e frases simples.
Exposição e absorção de linguagens verbais e não verbais.

Aprendizado por Meio do Brincar:
O brincar é uma atividade essencial para o aprendizado e o desenvolvimento.
Estimula a criatividade, a imaginação e habilidades sociais.

Sensibilidade a Estímulos Ambientais:
Sensibilidade a estímulos sensoriais, como luz, som, texturas e sabores.
Influência significativa do ambiente na formação de conexões cerebrais.



Qual a importância da primeira infância para o índice de desenvolvimento humano (IDH)?

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida que avalia a qualidade de vida em diferentes países. Considera-se três dimensões essenciais para o IDH: longevidade, conhecimento e padrão de vida.

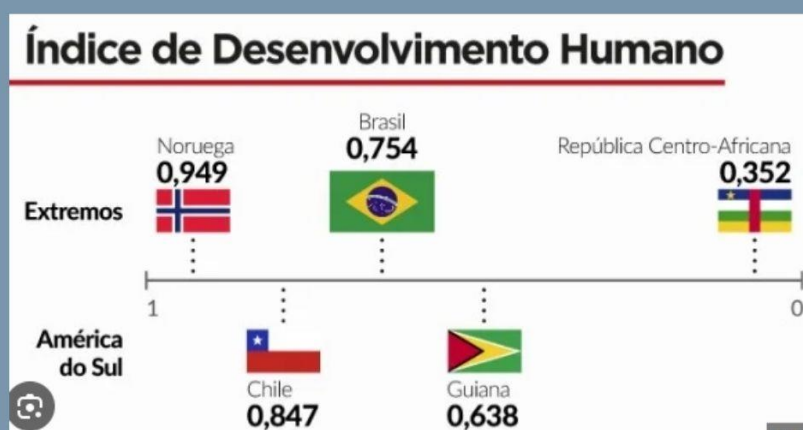
Investir na primeira infância tem impacto direto no IDH, e aqui está o porquê:

Janelas de Oportunidade no Desenvolvimento Cerebral:

Durante a primeira infância, o cérebro humano passa por um período de plasticidade excepcional, onde as conexões neurais são formadas rapidamente.

Estímulos positivos nesse período contribuem para a criação de bases sólidas para o aprendizado futuro.

Influência na Aprendizagem ao Longo da Vida:



As experiências na primeira infância moldam habilidades cognitivas, emocionais e sociais, influenciando o desempenho escolar e profissional futuro.

Crianças que recebem estímulos adequados têm maior probabilidade de se tornarem adultos saudáveis e produtivos.

Prevenção de Desigualdades Sociais:

Investir na primeira infância ajuda a reduzir disparidades sociais, proporcionando oportunidades equitativas desde o início da vida.

Cria um alicerce para uma sociedade mais justa e igualitária.

Estabelecimento de Hábitos Saudáveis:

Práticas saudáveis adquiridas na primeira infância, como uma alimentação balanceada e a prática de atividades físicas, contribuem para a prevenção de doenças e promovem um estilo de vida saudável.

Impacto na Formação de Valores e Ética:

A construção de valores morais e éticos inicia-se na primeira infância, influenciando o comportamento e a atitude ao longo da vida.

Criação de uma base sólida para a cidadania e a convivência em sociedade.

Desenvolvimento Socioemocional:

Relações afetivas e estímulos emocionais positivos na primeira infância fortalecem a saúde mental e emocional.

Contribui para a formação de indivíduos emocionalmente equilibrados e resilientes.



**INVESTIR NA PRIMEIRA INFÂNCIA
NÃO É APENAS INVESTIR NO
PRESENTE, MAS É SEMEAR
PARA O FUTURO**

Proporcionar um ambiente estimulante e seguro durante esses primeiros anos é crucial para o desenvolvimento pleno das crianças, contribuindo para a construção de sociedades mais saudáveis, justas e prósperas.

Compreender a complexidade da primeira infância é fundamental para informar práticas eficazes de cuidado, educação e promoção do bem-estar infantil.

Quem tem o dever de cuidar da primeira infância?

A responsabilidade pela primeira infância é compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado, conforme estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro, especificamente no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 3º e 5º da Lei nº 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância.

- Art. 227 - CF/88:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com **ABSOLUTA PRIORIDADE**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

- Este dispositivo destaca a prioridade absoluta que deve ser conferida aos direitos da criança, garantindo um conjunto de direitos fundamentais que contribuem para seu pleno desenvolvimento.

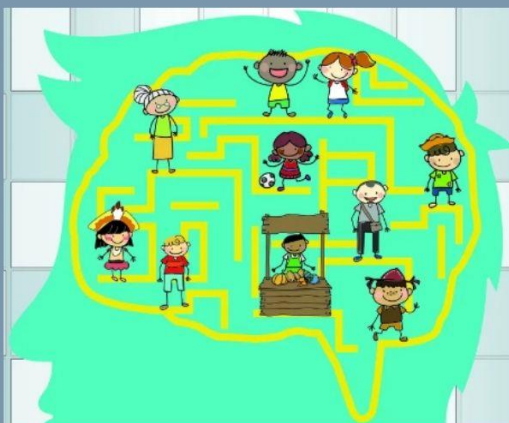


O Marco Legal da Primeira Infância, promulgado em 2016, reforça essa responsabilidade compartilhada. Seu artigo 3º e 5º estabelecem:

Art. 3º A PRIORIDADE ABSOLUTA em assegurar os direitos da criança (...);

Art. 5º Constituem áreas prioritárias (..) a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

- Portanto, é fundamental assegurar um ambiente propício para o desenvolvimento integral e saudável das crianças.
- O envolvimento de todos os setores da sociedade é essencial para garantir que as crianças tenham acesso a condições adequadas de saúde, educação, lazer e convivência familiar.



Onde está o respaldo legal para a primeira infância?

Constituição Federal de 1988

Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente
ONU

Estatuto da Criança e do Adolescente

Marco legal da Primeira Infância - Lei 13.257/2016

ODS - Agenda 2030



Onde encontrar a primeira infância no orçamento público?

- Marco legal da Primeira Infância - Lei nº 13.257/2016

Art. 11 § 2º estabelece que os orçamentos sejam elaborados de forma a se permitir a identificação dos recursos investidos na primeira infância, instituições e pela sociedade.

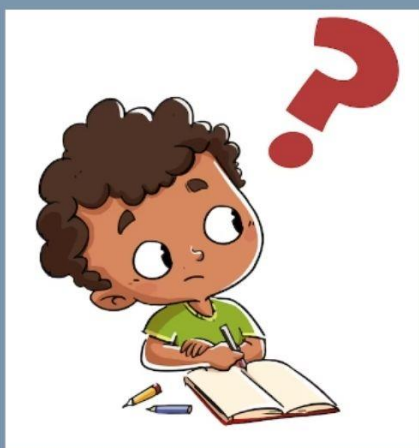
Art. 12 estabelece que sociedade participa solidariamente com a família e o Estado da proteção e da promoção da criança na primeira infância [...] entre outras formas:

- I - formulando políticas e controlando ações;
- IV - desenvolvendo programas, projetos e ações;
- VI - promovendo ou participando de campanhas e ações que visem a aprofundar a consciência social.



Onde identificar e analisar no orçamento público os recursos destinados à primeira infância?

- PPA
- LDO
- LOA
- RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS
- ÓRGÃO
- AÇÕES
- UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
- PROGRAMAS
- FONTE DE RECURSOS
- FUNÇÃO
- SUBFUNÇÃO
- NATUREZA DE DESPESA
- DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
- EMPENHO
- LIQUIDAÇÃO
- PAGAMENTO



Qual a importância de inserir a primeira infância nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA)?

- A inclusão nos instrumentos como PPA, LDO e LOA assegura recursos direcionados à primeira infância, refletindo o compromisso com seu desenvolvimento.



Qual o papel do Tribunal de Contas quanto ao compromisso pela primeira infância?

Contribuir para fazer valer, com
ABSOLUTA PRIORIDADE
os direitos das crianças de zero a seis
anos.



Qual a contribuição do Tribunal de Contas com a primeira infância?

Com a iniciativa do TCE/TO foi implantado o Compromisso pela Primeira Infância, o qual já mobilizou os gestores dos 139 municípios, governo do Estado e autoridades em prol de políticas públicas eficientes e serviços de qualidade nas áreas da Educação, Saúde, Saneamento Básico, Segurança e Alimentação, na vida de crianças de 0 a 6 anos de idade.

- Ação foi caráter pedagógico e orientativo aos gestores municipais tocantinenses para aprimorar os instrumentos de planejamento de forma a compatibilizá-los ao Marco Legal da Primeira Infância.
- Orientação dos gestores públicos envolvidos no processo de planejamento, de forma a contribuir com a elaboração de um Projeto de Lei para revisão do PPA, LDO e LOA, partindo de minutas já sugeridas, para definição de recursos públicos para a primeira infância ainda no exercício de 2023.



Sugestões para incluir a primeira infância nos planos municipais:

- Priorizar a educação infantil.
- Monitorar e avaliar ações voltadas para a primeira infância.
- Integrar políticas públicas em prol do desenvolvimento infantil.

AS CRIANÇAS E A SOCIEDADE INTEIRA AGRADECEM!



LINKS ÚTEIS

<https://ocomecodavida.com.br/1493/>

<https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/app/ferramentas-especiais/>

<https://www.unicef.org/brazil/>

<https://portal.tce.go.gov.br/pacto-da-primeira-infancia>

<https://atrimon.org.br/recomendacao-para-a-inclusao-da-primeira-infancia-no-ciclo-orcamentario-e-lancada-em-brasilia/>

BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon). TCE-TO: Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância é assinado entre entidades. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-to-compromisso-tocantinense-pela-primeira-infancia-e-assinado-entre-entidades/>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BLACK, Maureen M. et al. Desenvolvimento na primeira infância: maioria: a ciência ao longo do curso da vida. *The Lancet*, v. 389, n. 10064, p. 67, a. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Marco Legal da Primeira Infância. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 mar. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 7 dez. 2023.

COMITÊ DA PRIMEIRA INFÂNCIA. Comitê da Primeira Infância: uma estratégia de coordenação de políticas em favor da criança pequena. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*. Recife, set. - dez., 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre os Direitos da Criança. Nova York, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 06 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 06 dez. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS (TCE-TO). Primeira Infância. Disponível em: <https://www.tceto.tc.br/?s=primeira+inf%C3%A2ncia>. Acesso em: 01 ago 2023.

ANEXO A - Resposta da SEDUC sobre a solicitação de dados sobre o PROGRAMA Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC no estado do Tocantins.

SGD 2023/27009/105739

Ofício nº 2527/2023/GABSEC/SEDUC

Palmas, 14 de agosto de 2023.

A Sua Senhoria a Senhora
DÉBORA DE PAULA BRITO FOGAÇA
Aluna/Pesquisadora
Universidade Federal do Tocantins – UFT
Nesta

Assunto: Dados - Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC.

Senhora Pesquisadora,

1. Em resposta ao Ofício s/nº, de 25 de julho de 2023, protocolo SGD nº 2023/27009/96847, sobre dados do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa PNAIC, informo a Vossa Senhoria que as atividades da 5ª edição do PNAIC (2017/2018), no Tocantins iniciaram a partir da publicação da PORTARIA/MEC Nº 826, de 7 de julho de 2017, que instituiu o Comitê Estadual para a Alfabetização e o Letramento, composta pelo Coordenador Estadual, Coordenador da Undime, Coordenador de Formação e Coordenador de Gestão. Também foram formadas equipes de Coordenadores Regionais, Coordenadores Locais Municipais, Formadores Estaduais, Regionais e Formadores Locais Estaduais e Municipais.

2. A 5ª edição do PNAIC foi composta de formações para três categorias:

- a) educação infantil - pré-escola;
- b) professores e coordenadores pedagógicos do ciclo de alfabetização;
- c) articuladores e mediadores da aprendizagem do Programa Novo Mais Educação - PNME - 5º ao 9º anos.

3. A Universidade Federal do Tocantins foi a formadora, em parceria com a Seduc e com a Undime. O público-alvo dessa edição foi de aproximadamente 7.900 cursistas, de 134 municípios, das Redes Estadual e Municipal de Ensino.

- a) professores e coordenadores pedagógicos da pré-escola;
- b) professores e coordenadores pedagógicos do 1º ao 3º anos do ensino fundamental;
- c) articuladores e mediadores da aprendizagem do PNME do 5º ao 9º anos do ensino fundamental.

4. As formações possuíam a carga horária total de 100h, para cada uma das categorias citada e foram redistribuídas nas modalidades presencial e Ead – (Ead compreende as aulas online e em serviço), sendo a Universidade Federal do Tocantins a formadora e responsável pela certificação dos professores do PNAIC.

5. Dados relativos aos investimentos financeiros dessa edição do PNAIC deverão ser solicitados à Coordenação de Formação do Programa, na Universidade Federal do Tocantins.

6. Informações complementares poderão ser obtidas na Gerência de Ensino Fundamental, por meio do telefone 3218-7505 ou do e-mail: ensinofundamental@educ.to.gov.br.

Atenciosamente,

FÁBIO PEREIRA VAZ

Secretário de Estado da Educação

ANEXO B – Resposta do MEC sobre a solicitação de dados sobre o PROGRAMA Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC no Estado do Tocantins.

Notificação para o solicitante:

Prezada Débora,

Em atenção à sua manifestação registrada na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), temos a informar o que segue.

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa foi instituído pela Portaria MEC nº 867, de 4 de julho de 2012. E a Resolução FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013, estabeleceu orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto.

Desta forma, faz-se necessária consulta ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a respeito da solicitação em tela.

Para mais informações sugerimos consultar os seguintes endereços eletrônicos:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/bolsas-e-auxilios/lista-de-programas/pacto-nacional-pela-alfabetizacao-da-idade-certa-2013-pnaic-1> e/ou https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_01_pc

Atenciosamente,
Diretor de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica

Pelo exposto acima, informamos que sua solicitação foi encaminhada para o FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Atenciosamente,
Serviço de Informação ao Cidadão

Para obter detalhes do pedido de informação, clique no número do protocolo informado, poderão ser exigidos usuário e senha para ter acesso ao sistema.

A situação do seu pedido poderá ser verificada, sempre que desejar, por meio da opção "Acesso à Informação/Meus Pedidos e Recursos", disponível no menu do sistema.

Visite o site <https://www.gov.br/acesoainformacao/pt-br> para obter mais informações.

Mensagem automática

Favor não responder a este e-mail.