

A dinâmica entre o Projeto de Lei Orçamentária e sua efetiva execução no Programa de Apoio à manutenção da Educação Infantil.

The dynamics between the Annual Budget Bill and its effective execution in the Support Program for the Maintenance of Early Childhood Education.

La dinámica entre el Proyecto de Ley de Presupuesto y su ejecución efectiva en el Programa de Apoyo al mantenimiento de la Educación Infantil.

Grupo temático 02 – Finanças Públicas e Accountability

Evilen Campos, mestrandia do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras

Dr. Janderson Martins Vaz, Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras

RESUMO

O presente estudo analisa a dinâmica orçamentária do Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil (EI Manutenção), política indutiva do Ministério da Educação (MEC) voltada ao financiamento de novas matrículas em creches e pré-escolas. O objetivo central é caracterizar a desconexão entre o previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e a efetiva execução orçamentária da política ao longo da última década. Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como aplicada e descritiva, fundamentada em análise documental e quantitativa de dados extraídos do Painel do Orçamento Federal e do sistema Novo EI Manutenção. Os resultados revelam um descompasso estrutural: a autorização orçamentária inicial raramente reflete a execução final, evidenciado por oscilações extremas como o descolamento de 444% observado em 2023. Além disso, identificou-se a recorrência de passivos expressivos — demandas deferidas e não empenhadas que são sucessivamente transferidas para exercícios seguintes, comprometendo a previsibilidade do planejamento. A análise conclui que o programa, por estar classificado como despesa discricionária, opera sob a lógica do incrementalismo e da "reserva do possível", sujeitando o fomento às novas matrículas na educação infantil à conveniência da gestão federal e à volatilidade fiscal. Por fim, destaca-se que essa incerteza financeira pode gerar fragilidade no pacto federativo, sugerindo-se que o fortalecimento do Sistema Nacional de Educação (SNE) pode ser fundamental para reduzir as assimetrias e garantir a estabilidade do financiamento no regime de colaboração federativa.

Palavras-chave: Educação Infantil. Orçamento Público. EI Manutenção. Pacto Federativo, Sistema Nacional de Educação.

ABSTRACT

This study analyzes the budget dynamics of the Support Program for Early Childhood Education Maintenance (EI Maintenance), an inductive policy of the Ministry of Education (MEC) aimed at financing new enrollments in daycares and preschools. The central objective is to characterize the disconnection between the provisions in the Annual Budget Law Project (PLOA) and the actual budget execution of the policy over the last decade. Methodologically, the research is characterized as applied and descriptive, based on documentary and quantitative analysis of data extracted from the Federal Budget Panel and the Novo EI Manutenção system. The results reveal a structural mismatch: the initial budget authorization rarely reflects the final execution, evidenced by extreme fluctuations such as the 444% gap observed in 2023. Additionally, the study identified a recurrence of significant liabilities—approved and uncommitted demands that are successively carried over to subsequent fiscal years, compromising planning predictability. The analysis concludes that the program, classified as discretionary expenditure, operates under the logic of incrementalism and the "reserve of the possible," subjecting the promotion of new early childhood education enrollments to the convenience of federal management and fiscal volatility. Finally, it highlights that this financial uncertainty may weaken the federative pact, suggesting that strengthening the National Education System (SNE) could be essential to reduce asymmetries and ensure funding stability within the federative collaboration regime.

Keywords: Early Childhood Education. Public Budget. EI Manutenção. Federative Pact. National Education System.

RESUMEN

El presente estudio analiza la dinámica presupuestaria del Programa de Apoyo al Mantenimiento de la Educación Infantil (EI Manutenção), una política inductiva del Ministerio de Educación (MEC) orientada al financiamiento de nuevas matrículas en guarderías y preescolares. El objetivo central es caracterizar la desconexión entre lo previsto en el Proyecto de Ley de Presupuesto Anual (PLOA) y la ejecución presupuestaria efectiva de la política a lo largo de la última década. Metodológicamente, la investigación se caracteriza como aplicada y descriptiva, fundamentada en un análisis documental y cuantitativo de datos extraídos del Panel del Presupuesto Federal y del sistema Novo EI Manutenção. Los resultados revelan un desajuste estructural: la autorización presupuestaria inicial rara vez refleja la ejecución final, lo cual queda evidenciado por oscilaciones extremas como el desfase del 444% observado en 2023. Además, se identificó la recurrencia de pasivos significativos —demandas aprobadas y no comprometidas que se transfieren sucesivamente a los ejercicios siguientes—, lo que compromete la previsibilidad de la planificación. El análisis concluye que el programa, al estar clasificado como gasto discrecional, opera bajo la lógica del incrementalismo y de la "reserva de lo posible", supeditando el fomento de nuevas matrículas en la educación infantil a la conveniencia de la gestión federal y a la volatilidad fiscal. Por último, se destaca que esta incertidumbre financiera puede generar fragilidad en el pacto federativo, sugiriendo que el fortalecimiento del Sistema Nacional de Educación (SNE) puede ser fundamental para reducir las asimetrías y garantizar la estabilidad del financiamiento en el régimen de colaboración federativa.

Palabras clave: Educación Infantil. Presupuesto Público. EI Manutenção. Pacto Federativo. Sistema Nacional de Educación.

1. Introdução

O Ministério da Educação (MEC), dentre suas incumbências e competências no âmbito da União, além de financiar as instituições de ensino públicas federais, deve exercer, em matéria educacional, a função redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, conforme disposto no art. 211 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988).

Com o foco principal em sua função redistributiva e supletiva (de ampliar os recursos) e pressupondo o respeito às autonomias de cada ente, o MEC atua principalmente como indutor de políticas públicas educacionais em relação aos sistemas de ensino estaduais e municipais com vistas a assegurar o acesso, a permanência e o êxito nas etapas da educação básica que antecedem a educação superior, esta sua incumbência primária.

No contexto do apoio técnico e financeiro aos entes subnacionais é que se abriga um dos principais desafios da concretude do seu papel norteador e indutor atrelado à sua função supletiva, as despesas orçamentárias discricionárias. Diferentemente das despesas obrigatórias, as discricionárias são as suscetíveis a contingenciamentos e/ou cancelamentos para o cumprimento das metas fiscais anuais, estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), prática tornada obrigatória a partir da Lei Complementar nº 101 (2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF; Brasil, 2000).

Entre descontinuidades administrativas, alterações de diretrizes estratégicas ou meras reformulações nominais de programas e políticas, evidencia-se a escassez de espaço orçamentário frente às demandas desejadas ou planejadas. Castro (2014) salienta o grau de ligação entre a implementação de uma política pública e o comportamento da economia, bem como a correlação entre a atuação dos gestores e os interesses econômicos vigentes.

O Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil (EI Manutenção), operacionalizado pelo MEC, é um fomento direcionado aos municípios e Distrito Federal para a expansão das matrículas em creche e pré-escola até que elas sejam computadas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Instituído pela Lei nº 12.499 (2011) e pela Lei nº 12.722 (2012) para Novos Estabelecimentos e Novas Turmas, respectivamente, o Programa foi lançado em 2012, como um dos braços executores da então Agenda de Atenção Básica à Primeira Infância (Brasil Carinhoso).

O EI Manutenção foi criado para ajudar a reduzir o lapso temporal entre o início das aulas de uma nova turma de educação infantil - em estabelecimentos educacionais públicos ou em instituições comunitárias,

confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público - e a efetiva contemplação dessas matrículas no Fundeb. Salienta-se ainda o alinhamento da política ao alcance da meta número um do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005 (2014), que objetiva a universalização, até 2016, do acesso à educação infantil na pré-escola (4 e 5 anos) e, pelo menos, 50% de matrículas em creches (0 a 3 anos), até o final de sua vigência.

Sobre o PNE, cabe ressaltar que sua vigência foi prorrogada até 31 de dezembro de 2025, pela Lei nº 14.934 (2024). No entanto, o Projeto de Lei nº 2.614 (2024), apesar de ter sido aprovado em dezembro de 2025 pela Câmara dos Deputados, ainda está sendo apreciado pelo Senado Federal. Esse Projeto de Lei, com o novo Plano Nacional de Educação, decênio 2024/2034, altera a meta número um, para, no mínimo, 60% das crianças de zero a três anos, em creches e reitera a universalização da pré-escola, considerando que as metas anteriores não foram alcançadas. Dados do documento Exposição de Motivos – EMI nº 00040/2024 MEC MF MPO, encaminhado junto ao PL em referência, apontam que, apesar dos avanços nos últimos 18 anos de vigência de dois planos nacionais, de 2004 a 2022, a cobertura em creche aumentou de 17% para 37% e, na pré-escola, de 72% para 93% (Brasil, 2024).

A execução da despesa – as transferências financeiras aos entes, em relação ao Programa EI Manutenção é operacionalizada, desde 2015, na ação orçamentária 00OW – Apoio à Manutenção da Educação Infantil, classificada como despesa discricionária e, portanto, sujeita à análise de conveniência e oportunidade dos gestores.

Em um contexto de busca por equilíbrio fiscal, as despesas discricionárias são sistematicamente comprimidas considerando a responsabilidade com a manutenção de despesas obrigatórias e os limites impostos em cada regime fiscal estabelecido.

A Emenda Constitucional nº 95 (2016) estabeleceu o Novo Regime Fiscal, popularmente conhecido como Teto de Gastos, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União que vigoraria por vinte exercícios financeiros. Desde então, as despesas discricionárias foram continuamente comprimidas no âmbito do orçamento do MEC.

Somente em 2023, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 126 (2022), conhecida por PEC da Transição, houve um incremento das despesas discricionárias. Essa medida autorizou o aumento de R\$ 145 bilhões ao Teto de Gastos, permitindo a recomposição de orçamentos setoriais, inclusive o do MEC (Brasil, 2022).

Em observância ao disposto no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126 (2022), a Lei Complementar nº 200 (2023), instituiu o Regime Fiscal Sustentável, denominado Novo Arcabouço Fiscal.

A implantação de Políticas Públicas de Estado e de Governos, requer constante avaliação e reavaliação por parte dos gestores, de suas prioridades, possibilidades e cenários em função da vulnerabilidade dessas despesas discricionárias que são a sua principal fonte de intervenção e inovação, comumente implementadas por meio de pactuações federativas, como é o caso do EI Manutenção, ainda que instituído por lei.

É fato que as condicionalidades orçamentárias da união, oriundas das regras fiscais e econômicas reverberam nos referenciais monetários atribuídos ao MEC, no entanto, pode existir uma considerável distorção entre o que foi encaminhado como PLOA e a efetiva execução orçamentária da política, aqui considerado o empenho.

Do ponto de vista de aderência ao instrumento orçamentário, existem regramentos condicionadores e limitadores de movimentação de créditos, dificultando os cancelamentos e as suplementações. A abertura de créditos orçamentários exige autorização legal. A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece percentuais que o Executivo pode movimentar diretamente por decreto ou portaria. No entanto, ao extrapolar esses limites, a autorização passa a ser condicionada ao aval do Legislativo, via Projeto de Lei (PL). Nesse processo, além da morosidade, há o risco de o objetivo original de uma suplementação não ser parcialmente ou até totalmente alcançado, pois o PL pode sofrer emendas parlamentares que alteram a destinação dos recursos.

Nesse sentido o estudo objetiva caracterizar a distorção entre os valores previstos no PLOA e a real execução orçamentária do Programa EI Manutenção, na última década. Busca-se analisar como uma política, embora estável e integrada às agendas para a educação infantil, essencial para o alcance das metas do PNE, opera sob uma dinâmica de instabilidade orçamentária que pode comprometer o regime colaborativo.

Ao identificar as distorções entre previsto e realizado de uma política pública, em termos orçamentários, o estudo pode oportunizar melhorias não somente na alocação de recursos, como também na gestão pública. Um planejamento mais aderente e eficaz é fundamental para garantir a efetividade e continuidade de políticas públicas e, consequentemente, para o fortalecimento das relações e pactos federativos, papel crucial da União, nessa articulação.

A autorização dos gastos públicos por meio de Leis Orçamentárias Anuais (LOA), vinculadas a um Plano Plurianual (PPA), é resultado direto da nossa democracia representativa e um dos principais instrumentos de planejamento das ações de governo, conferindo transparência à atividade estatal (Alves, 2015). Da constante necessidade de otimização de recursos, emerge continuamente o repensar a forma de administrá-los no tocante a seu propósito na garantia de direitos fundamentais, como o da Educação, responsabilidade precípua de todos os entes da federação.

2. Referencial Teórico

O Decreto-Lei nº 200 (1967), dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e fixa o marco da instituição do Orçamento-Programa no Brasil. Este estabelece que em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte que servirá de roteiro à execução dos programas anuais de trabalho. No entanto, é a Constituição Federal (1988) que traz as bases para a retomada desses instrumentos que visam integrar o planejamento, o orçamento e a programação financeira, na gestão pública no Brasil.

Inicialmente, cabe contextualizar o planejamento da ação governamental como mecanismo de intervenção na sociedade e na economia, podendo assumir diferentes configurações, compreendendo cada ambiente político e contexto histórico.

Albuquerque et al. (2022, p. 59), resumem três grandes modelos de planejamento adotados no passado recente, em diversos países: (a) o socialista soviético que abrangia todo o sistema social e econômico; (b) o “cepalino”, intervencionista, adotado em países de terceiro mundo para promover o desenvolvimento econômico e; (c) o indicativo, que no lugar de intervenção no mercado, buscou garantir maior eficiência da economia através da redução do nível de incerteza.

Quanto às diferentes visões do planejamento governamental, Albuquerque et al. (2022), sintetiza, conforme Tabela 1:

Tabela 1
Visões sobre Planejamento Governamental

Visões	Síntese
Prospectiva e cenarização	procura antecipar o futuro;
Planejamento estratégico	baseado em análise do conjunto de forças e fraquezas internas, ameaças e oportunidades externas, estabelecendo diretrizes e ações para os temas relevantes;
Planejamento estratégico situacional	para não perder de vista os melhores caminhos para o alcance de objetivos é adaptado a cada nova situação;
Planejamento participativo	disponibilizando meios para que sociedade participe do processo decisório quanto às escolhas das prioridades governamentais;
Balanced scorecard	contemplando objetivos de curto e longo prazos, medidas financeiras e não-financeiras, indicadores de tendências e ocorrências e perspectivas internas e externas de desempenho.

Fonte: Albuquerque et al. (2022, p. 59)

Para Giacomoni (2010), a dinâmica da evolução do orçamento é um processo contínuo e, por que não dizer, dual, oscilando conforme a conjuntura econômica, focando no planejamento em momentos de crescimento e em controle de gastos em momentos de crise.

Nesse mesmo contexto da dinâmica da evolução orçamentária, impossível não abordar a questão defendida por Good (2011), considerando que apesar das críticas, o incrementalismo permanece como o modelo principal para entender a elaboração orçamentária, auxiliando na simplificação dos cálculos, das complexidades e por conseguinte viabilizando uma certa perenidade nas decisões dos gestores, tendo ainda como desdobramento a redução de conflitos de interesse. Seu artigo sobre o incrementalismo desarticulado cita uma das frases instigantes de Lindblom (1958, p. 307) que

[...]em seu melhor estado idealizado, as relações entre análise incremental e fragmentação política constituem um método para o ajuste mútuo de elementos de política entre si, na ausência de habilidade humana suficiente, tanto em cálculo quanto em controle, para permitir que uma única política complexa alcance a coordenação.

Na tríade dos nossos instrumentos de planejamento orçamentário, em linhas gerais, o Plano Plurianual (PPA) exprime as diretrizes, objetivos e metas do governo a médio prazo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aponta as prioridades do PPA, ajustadas às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional, orientando a elaboração da Lei Orçamentária (LOA) para o exercício seguinte, sendo esta, o instrumento que efetivamente autoriza a execução das despesas e prevê a arrecadação das receitas, em consonância ao princípio da anualidade.

É no momento da elaboração da LOA, em meados do ano anterior à sua execução, que a gestão planeja a implementação de uma política pública para o exercício subsequente, indicando seu custo previsto, metas a serem alcançadas e a justificativa de sua necessidade, em aderência ao PPA. No entanto, as pretensões de execução para um exercício financeiro, nem sempre guardam compatibilidade com a disponibilidade orçamentária, dada a natureza finita dos recursos públicos.

Em um estudo sobre a relação do orçamento-programa e a execução de políticas públicas no Estado brasileiro, Santos et al. (2017, p. 210) inferiram, com foco nos dados analisados, que a técnica de orçamento-programa no Brasil “permite visualizar, do ponto de vista orçamentário (da previsão e execução de despesa), o grau de realização dos programas e, por consequência, das políticas públicas neles compreendidas, revelando um descompasso entre o inicialmente planejado e o efetivamente realizado”.

A LDO e a LOA, em observância à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), à Constituição Federal (1988) e às normas complementares, concentram as principais orientações, regras e condicionalidades para a execução do orçamento. Isso inclui os limites para abertura de créditos - alterações orçamentárias, uma flexibilidade comumente utilizada para ajustar as programações à dinâmica da realidade permitindo lidar com imprevistos e adequações, potencializando otimizações que visam garantir a execução das políticas de forma eficiente em cenários cada vez mais restritivos. Essas alterações podem ser realizadas por créditos adicionais que, conforme definido no art. 40 da Lei nº 4.320 (1964), são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Cada tipo de crédito requer um instrumento específico de autorização, que pode ser formalizado via portaria, decreto ou lei. Conforme estabelece o art. 43 da Lei 4.320 (1964), a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis e não comprometidos podendo abranger o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, os provenientes de excesso de arrecadação – saldo positivo da receita realizada em relação à receita prevista –, os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei e o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Alves (2015) caracteriza a autorização dos gastos públicos na forma de Leis Orçamentárias Anuais como produto direto do exercício da democracia representativa, sendo um dos principais instrumentos de planejamento das ações de governo, conferindo transparência à atividade estatal para a sociedade e demais agentes econômicos. Ao conferir que como todo instrumento de planejamento, o Orçamento deve comportar ajustes entre a previsão e a execução, chama atenção para que as dissociações da despesa executada em relação ao Orçamento representem situações excepcionais, e não a regra, de modo a preservar a legitimidade da LOA, sob o prisma da transparência e da guarda aos mesmos princípios do processo de elaboração, sobretudo no que se refere à diluição do poder de decisão, entre agentes políticos, a respeito do uso do dinheiro público.

Couto, Neto & Resende (2018) realizaram um estudo para verificar se o limite constante para abertura de créditos suplementares na LOA de municípios mineiros, em uma amostra de 266 municípios, tinha relação com a razão executado/previsto de seus respectivos orçamentos. A intencionalidade era verificar se existia alguma ligação entre orçamento e planejamento falhos, ou seja, alto índice na razão executado/previsto, com um alto índice percentual de abertura de créditos suplementares. Eles verificaram a existência de uma “correlação mínima ou extremamente fraca” entre as variáveis analisadas sendo que a primeira verificava a correlação entre os percentuais de abertura de créditos suplementares e a razão executado/previstas das receitas e a segunda verificava as correlações observadas entre os percentuais de abertura de créditos suplementares e a razão executado/previsto das despesas.

Consoante à linha de fragilização do planejamento, Greggianin (2015), em sua dissertação na perspectiva do orçamento impositivo, sustenta que a aplicação prática do modelo orçamentário autorizativo brasileiro, marcada por contingenciamentos elevados e recorrentes, compromete a integridade do sistema de planejamento do Estado. O autor argumenta que o desequilíbrio entre a formulação estratégica e a execução financeira – frequentemente alimentado por autorizações de despesas que ignoram a disponibilidade real de caixa – retira da lei orçamentária sua função orientadora, transformando o orçamento em uma “peça de ficção”, o que não apenas prejudica a gestão, mas também frustra o controle social ao gerar falsas expectativas de entrega de serviços públicos.

De Carvalho Moreira (2024), realiza um estudo envolvendo uma decisão do Supremo Tribunal Federal (em Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC, de setembro de 2022) em que o direito à educação básica, incluída a educação infantil, possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, e por conseguinte, exigível do poder público a oferta do referido direito judicialmente. Justifica a relevância teórica e prática do julgamento:

[...] tendo em vista que a demanda contínua de vagas em creches e pré-escolas não corresponde à exata medida da oferta desses serviços pelo poder público, seja por insuficiência de recursos, seja por má aplicação dos recursos existentes, o que pode tornar a decisão da Suprema Corte, com repercussão geral, em mais um mandamento judicial inexecutável por ausência de orçamento. (p. 38)

Na esteira da pretensão de investigar a exequibilidade da decisão judicial do ponto de vista orçamentário, De Carvalho Moreira (2024) suscita a teoria da Reserva do Possível, citando Ricardo Lobo Torres (2005, p. 203) em sua afirmação que “O *status positivus socialis*, ao contrário do *status positivus libertatis*, se reforça de acordo com a situação econômica conjuntural, isto é, sob a ‘reserva do possível’, ou na conformidade da autorização orçamentária”.

É a Emenda Constitucional nº 59 (2009), que torna obrigatória e gratuita a educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade, compreendendo então a pré-escola.

Dentre todos os aspectos a serem observados sobre a função da União em matéria de educação, está sua função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos demais entes.

Após anos de tratativas e articulações, em cumprimento a alguns dispositivos da Constituição Federal (1988) que versam sobre o direito à educação e o regime de colaboração – especificamente o art. 23 (inciso V e parágrafo único), o parágrafo único do art. 193 e os arts. 211 e 214 –, a LC nº 220 (2025), instituiu o Sistema Nacional de Educação (SNE). Esta norma propõe um modelo de funcionamento orgânico e articulado das políticas educacionais entre a União, estados, Distrito Federal e municípios para a consecução da garantia ao direito à educação inclusiva, diversa e equitativa em regime de colaboração. Seus desdobramentos ainda serão mapeados, considerando que o SNE estabelece parâmetros gerais e estrutura os sistemas de ensino em torno de funções integradoras para a articulação e integração da ação federativa. Um de seus pressupostos abriga exatamente a definição de espaços de negociação e pactuação para reduzir as assimetrias na tomada de decisões educacionais, na normatização e no desenho e implementação de políticas públicas pelas três esferas da federação.

O Programa EI Manutenção é uma das políticas indutivas do Ministério da Educação (MEC), no âmbito de sua função supletiva que objetiva a ampliação da oferta de educação infantil por meio do apoio à manutenção de novas matrículas, até que elas sejam computadas no Fundeb. Cabe esclarecer que a etapa da educação infantil compreende creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 5 anos).

Os recursos do Fundeb são redistribuídos entre os estados e municípios, levando em conta o número de alunos matriculados em cada rede de ensino, o valor por aluno e os fatores de ponderação. A base de cálculo para o repasse dos recursos considera os dados do censo escolar do ano anterior, ou seja, não contemplam as matrículas abertas no exercício vigente, nem mesmo as matrículas abertas no segundo semestre do ano anterior, uma vez que a coleta de dados do censo é realizada no primeiro semestre de cada ano.

É esse lapso temporal, podendo chegar a 18 meses de defasagem de uma matrícula aberta e o seu recebimento no cômputo do Fundeb, que o Programa EI Manutenção se propõe a resguardar.

Considerando as teorias discutidas, fica evidente que orçamento público enfrenta uma tensão constante entre o planejamento idealizado e a realidade da execução orçamentária. Esse descompasso torna-se ainda mais evidente em políticas financiadas por despesas discricionárias, como o Programa EI Manutenção, que permanecem vulneráveis a ajustes e restrições fiscais, exacerbando o conflito de prioridades no âmbito de uma gestão. Para investigar como essa desconexão se manifesta na prática, este estudo propõe uma análise documental e quantitativa que abrange os últimos 10 anos de execução da política. A seção seguinte detalha os procedimentos metodológicos utilizados para confrontar as previsões contidas no PLOA com a execução orçamentária efetivamente realizada.

3. Metodologia

A metodologia adotada para a consecução deste trabalho, é classificada como de natureza aplicada. Essa abordagem se justifica pelo interesse em gerar conhecimentos voltados à solução de problemas específicos (Gil, 2022; Marconi & Lakatos, 2022). Para tanto, se propõe a realização de pesquisa descritiva com base em um estudo documental - legislação orçamentária, normativos sobre a política –, a partir da perspectiva do campo empírico como analítico, interpretativo e qualitativo dos dados. Como material de base da pesquisa para análise da distorção, adotar-se-á ferramentas de informações, no âmbito do Programa EI Manutenção, quanto às suas previsões

ARTIGO

cadastradas no PLOA, sua execução orçamentária refletindo cancelamentos e suplementações no decorrer do exercício, ao limite dos últimos 10 anos, considerando o lapso temporal disponível nos sistemas estruturantes do Governo Federal.

Os dados orçamentários foram extraídos da ferramenta “Painel do Orçamento Federal”, módulo “Consulta Livre”, disponibilizada pelo Ministério do Planejamento (Brasil, 2026). A coleta considerou os requisitos e filtros técnicos detalhados na Tabela 2:

Tabela 2

Requisitos para extração do relatório com os Dados Orçamentários

Passo 1 - Filtros	Especificação
Ano	2016 a 2026
Órgão Orçamentário	26000
Função	12 – Educação
Resultado Primário (RP)	2 - Primária discricionária, considerada no cálculo do RP; 9 - Primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica, considerada no cálculo do RP
Passo 2 – Campos	
Detalhar por Órgão Orçamentário	
Detalhar por Unidade Orçamentária	
Detalhar por Programa	
Detalhar por Ação	
Detalhar por Plano Orçamentário	
Detalhar por Grupo de Despesa	
Detalhar por Resultado Primário	
Detalhar por Função	
Detalhar por Subfunção	
Apresentar Projeto de Lei – PLOA	
Apresentar Dotação Inicial – LOA (como foi aprovada)	
Apresentar Dotação Atual (resultado obtido com as alterações no decorrer do exercício)	
Apresentar Valores Empenhados	
Apresentar Valores Pagos	

A análise dos dados é realizada apenas em relação aos recursos classificados como discricionários em RP 2, porém o RP 9 – Emenda de Relator, foi incluído considerando o período de 2020 a 2022, quando valores discricionários foram transformados em emendas de relator, na tramitação da peça orçamentária no Congresso. As extrações não computam os valores discricionários do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (RP 3), das emendas impositivas – individuais (RP 6) e de bancada (RP 7) – e as emendas de comissão (RP 8). Além disso, não constam valores das outras duas unidades orçamentárias sob a gestão do MEC, específicas para o Salário Educação e para o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Dos dados extraídos, foi possível consolidar as informações quantitativas, em planilha Excel, tanto para o Programa EI Manutenção (ação orçamentária 00OW), quanto, utilizando os mesmos requisitos, para o orçamento do Órgão 26000 - MEC e das subfunções 363 – Ensino Profissional (EPT), 364 – Ensino Superior (ES) e 368 – Educação Básica (EB) para viabilizar análises comparativas dos descolamentos entre previsão e execução desses orçamentos.

Ainda para subsidiar a análise sobre as necessidades *versus* execuções do EI Manutenção, em aderência ao exercício, foram extraídas informações no âmbito do sistema específico do MEC denominado **Novo EI Manutenção**, desenvolvido para fazer a gestão das demandas cadastradas pelos entes para o recebimento de apoio financeiro na abertura de novas turmas de educação infantil, até que essas matrículas sejam computadas pelo Fundeb. O sistema gerencia a demanda, de forma distinta, para as novas matrículas oriundas de “**Novos Estabelecimentos**” construídos com recursos federais – no âmbito do Programa Proinfância – e para “**Novas Turmas**” em outros estabelecimentos públicos ou conveniados com o poder público.

Cabe esclarecer que o cadastro da demanda para Novos Estabelecimentos é contínuo, enquanto o cadastro da demanda para Novas Turmas é condicionado à abertura do sistema, anualmente.

As demandas são cadastradas, analisadas e deferidas ou indeferidas. As autorizações de empenho e pagamento ocorrem por meio de portarias da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), condicionadas à disponibilidade orçamentária.

Com o perfil de consulta ao Módulo Novo EI Manutenção, disponibilizado pelo órgão, foram extraídos relatórios em cada subsistema para mapear as demandas deferidas por ano de solicitação, número de matrículas abrangidas e respectivo lote de autorização. Cada lote é vinculado a uma portaria de autorização de empenho e pagamento. Para cruzar a data de efetivação dos empenhos com os lotes das demandas deferidas, foram levantadas todas as portarias autorizativas no Diário Oficial da União (DOU), desde o ano de 2015 até 2025, subsidiando a identificação dos saldos de demandas já deferidas em um exercício, transferidas para o exercício seguinte, configurando-se os passivos. Foram cruzados os dados de 34 lotes autorizados em 33 portarias de empenho para Novos Estabelecimentos, envolvendo 92.287 novas matrículas e 48 lotes autorizados em 40 portarias de empenho para Novas Turmas, somando 304.155 novas matrículas.

Com a disponibilização do volume de matrículas efetivamente empenhadas, por ano, foi possível confrontar o comportamento do financiamento frente ao comportamento de novas matrículas na Educação Infantil, apuradas pelo Censo Escolar. Os dados do Censo foram extraídos do painel InepData, disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2024), com informações consolidadas até 2024.

4. Análise de Resultados

Os resultados obtidos corroboram a tese de Santos et al. (2017) sobre a existência de um “descompasso” estrutural no orçamento-programa, onde a previsão inicial raramente reflete o que será efetivamente realizado ao final do exercício. Ao analisar a ação 00OW, observa-se que o comportamento dos empenhos, não seguem uma trajetória linear de crescimento ou estabilidade, evidenciando uma dinâmica pouco prevista, podendo estar atrelada às disponibilidades orçamentárias discricionárias e, por sua vez, às prioridades estabelecidas pela gestão como consolidado na Tabela 4 e visualmente representado no Gráfico 1.

Tabela 4
Dados Orçamentários consolidados – EI Manutenção

									Valores em milhões	
AnoAção		Da PLOA à Execução (do Painel)				LOA (-) PLOA (e) = (b) - (a)	Créditos Orçamentários (f) = (c) - (b)	Dif. % Empenho x PLOA	Lotes de Demandas x Portarias	
		PLOA (a)	LOA (b)	Dotação Atual (c)	Empenho (d)				Passivos para o exercício seguinte	Passivos do exercício anterior
2016	00OW - EI Manut	30,0	30,0	110,0	110,0	0,0	80,0	267%	17,0	31,2
2017	00OW - EI Manut	80,0	80,0	96,0	96,0	0,0	16,0	20%	17,4	17,0
2018	00OW - EI Manut	60,0	60,0	78,0	78,0	0,0	18,0	30%	60,8	17,4
2019	00OW - EI Manut	80,0	95,0	332,5	82,4	15,0	237,5	3%	4,9	60,8
2020	00OW - EI Manut	70,0	70,0	25,8	25,8	0,0	-44,2	-63%	12,9	4,9
2021	00OW - EI Manut	22,8	19,8	46,6	46,6	-2,9	26,8	105%	76,7	12,9
2022	00OW - EI Manut	51,0	51,0	193,8	188,1	0,0	142,8	269%	58,6	76,7
2023	00OW - EI Manut	51,0 *	102,6	277,6	277,6	51,6	175,0	444%	179,6	58,6
2024	00OW - EI Manut	252,6	241,5	241,5	241,5	-11,0	0,0	-4%	162,2	179,6
2025	00OW - EI Manut	280,7	277,8	277,8	277,8	-2,9	0,0	-1%	281,0	162,2
2026	00OW - EI Manut	250,0	250,0	250,0		0,0	0,0	-100%		281,0

* Foi utilizado como valor do PLOA em 2023 o mesmo valor do PLOA 2022 para reduzir escalas e viabilizar a visualização gráfica comparativa. O valor efetivo do PLOA 2023 foi de R\$ 2,6 milhões, o que representaria uma diferença percentual entre empenho versus PLOA de mais de 10616%.

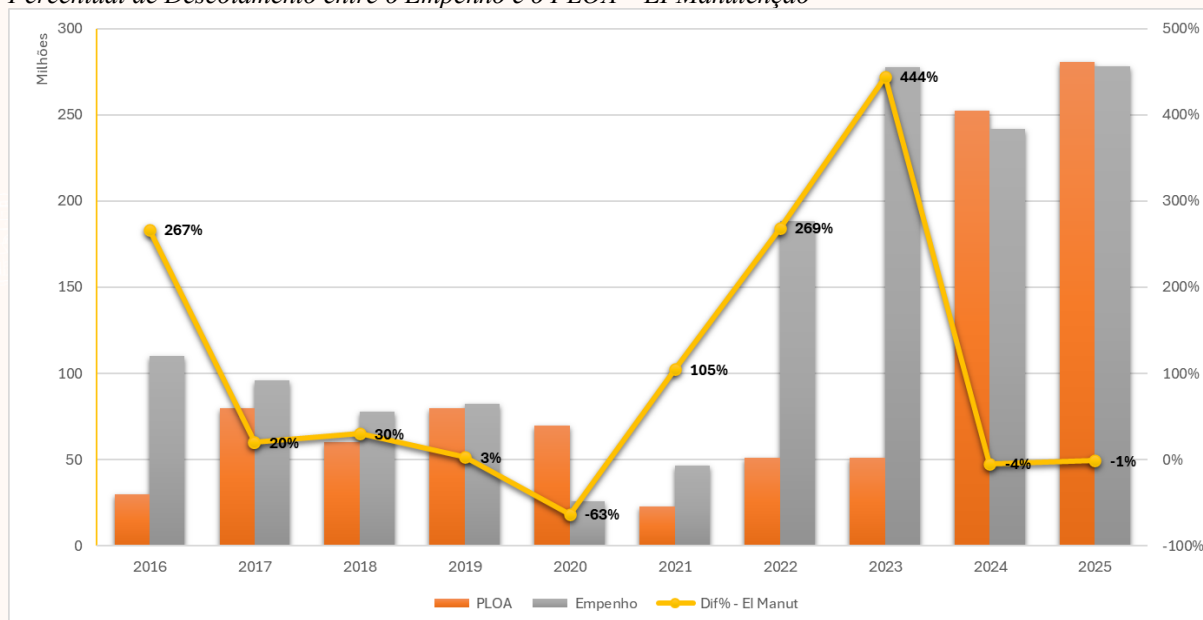
Fonte: elaboração própria com base em dados extraídos do Painel do Orçamento Federal, Sistema Novo EI Manutenção e Portarias DOU.

É possível observar que mesmo nos anos em que ocorreram suplementações durante o exercício, resultado positivo dos “Créditos Orçamentários”, estas não foram suficientes para atender as demandas deferidas no mesmo ano, considerando os saldos que passaram para o exercício seguinte, identificados na Tabela 4 como “Passivos para o exercício seguinte”. Os valores apurados como passivos para o exercício de 2026, foram identificados no sistema Novo EI Manutenção, na situação “Validação da Análise”, no montante de R\$ 234,0 milhões abrangendo 40.667 novas matrículas para Novas Turmas e R\$ 47,0 milhões abrangendo 7.129 novas matrículas para Novos Estabelecimentos.

Observa-se ainda um montante expressivo de R\$ 250 milhões não empenhados, no exercício de 2019, considerando a diferença entre a dotação atual de R\$ 332,5 milhões e o empenho de R\$ 82,4 milhões. O orçamento deste mesmo ano foi suplementado em R\$ 237,5 milhões e o empenho foi interior à dotação da LOA.

Gráfico 1

Percentual de Descolamento entre o Empenho e o PLOA – EI Manutenção



Fonte: elaboração própria com base em dados extraídos do Painel do Orçamento Federal

Como demonstrado no Gráfico 1, o percentual de descolamento atingiu seu ápice em 2023, onde o empenho superou em 444% o PLOA. Vale ressaltar que o registro oficial do PLOA em 2023 foi no valor de R\$ 2,6 milhões, o que oficialmente representaria um descolamento de 10616%, representando uma retomada dos investimentos oportunizada pela ampliação das despesas discricionárias oriundas da Emenda Constitucional nº 126 (2022). Na consolidação dos dados na Tabela 4, optou-se por utilizar o mesmo valor da PLOA 2022, no valor de R\$ 51,0 milhões, para reduzir as escalas e viabilizar melhor visualização gráfica das comparações.

Por outro lado, o ano de 2020 registrou um descolamento negativo de -63%, oriundo de cancelamento orçamentário. Esse período foi marcado pelo início da Pandemia de COVID-19 o que influenciou o comportamento de novas matrículas na educação infantil, a partir no segundo semestre de 2020, repercutindo no ano de 2021, como pode ser observado no Gráfico 2 e no Gráfico 3, produzidos para confrontar a trajetória das matrículas na educação infantil.

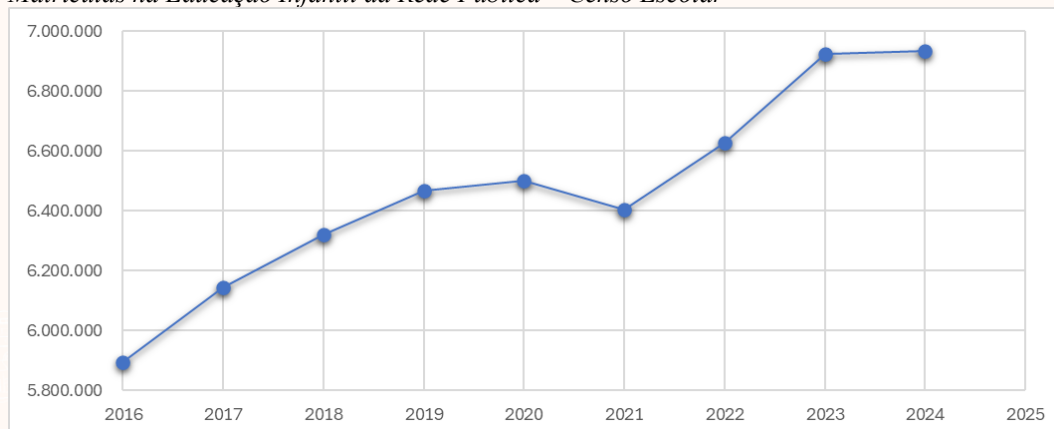
Além de explicitar o percentual de descolamento entre previsto e realizado, o Gráfico 1 demonstra o comprometimento orçamentário destinado à política, ao longo dos anos analisados.

Todavia, passivos de saldos de demandas deferidas, apurados no sistema Novo EI Manutenção, permaneceram existentes em todos os anos. Ao analisar a evolução do orçamento final para execução da política nos anos de 2024 e 2025, quando representam maior aderência entre o previsto e realizado, existe um salto significativo nos valores represados como compromissos para o exercício seguinte – 277% e 479% em relação a 2022, respectivamente –, mesmo a partir de 2023, onde os valores empenhados representaram um crescimento de 48% em relação à 2022.

Dados do sistema Novo EI Manutenção também apontaram para o fechamento do subsistema Novas Turmas durante todo o exercício de 2019 e até agosto de 2020, reabrindo para o cadastro de novas demandas somente em setembro de 2020, o que corroborou com a suposta redução da necessidade orçamentária nos períodos, retomando o que Castro (2014) salienta sobre o grau de ligação entre a implementação de uma política pública e o comportamento da economia, além da correlação entre gestores e interesses econômicos.

Gráfico 2

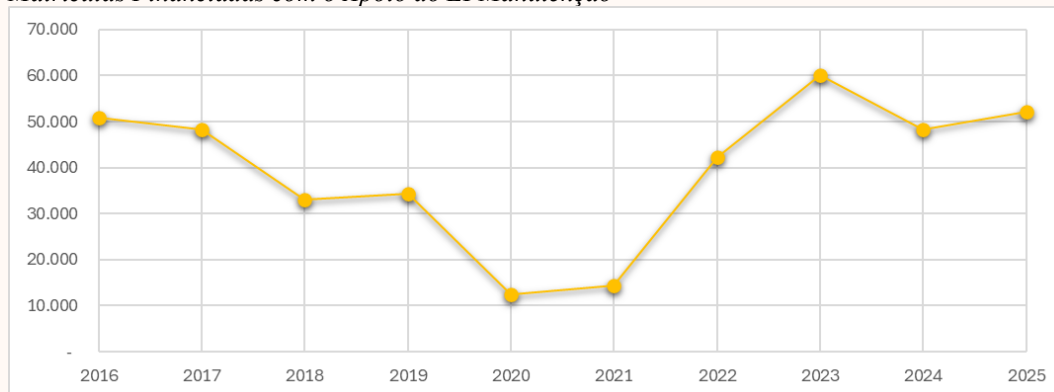
Matrículas na Educação Infantil da Rede Pública – Censo Escolar



Fonte: elaboração própria com base em dados extraídos do Painel InepData

Gráfico 3

Matrículas Financiadas com o Apoio do EI Manutenção



Fonte: elaboração própria com base em dados extraídos do Sistema Novo EI Manutenção

Em consonância à análise do comportamento das possíveis demandas por apoio ao fomento na abertura de novas vagas, o Gráfico 2, apresenta a evolução das matrículas de educação infantil, na rede pública brasileira, apuradas pelo INEP, no Censo Escolar. Observa-se uma trajetória de crescimento constante entre 2016 e 2024, com desvio no período de 2021, reflexo provável dos impactos da pandemia de COVID-19 no fluxo escolar, como já abordado. No entanto, o Gráfico 3, demonstra que o fomento do EI Manutenção, até 2020, não acompanhou a mesma trajetória, num descompasso da real possibilidade de demanda por parte dos entes subnacionais.

O salto para aproximadamente 60.000 matrículas financiadas em 2023, Gráfico 3, reflete, além do incremento das despesas discricionárias autorizado pela EC nº 126, 2022 (PEC da transição), um fenômeno registrado nas demais bases comparativas a serem apresentadas na sequência, um visível estímulo ao fomento da política o que, por sua vez, pode ter corroborado também com a elevação dos passivos para os exercícios seguintes.

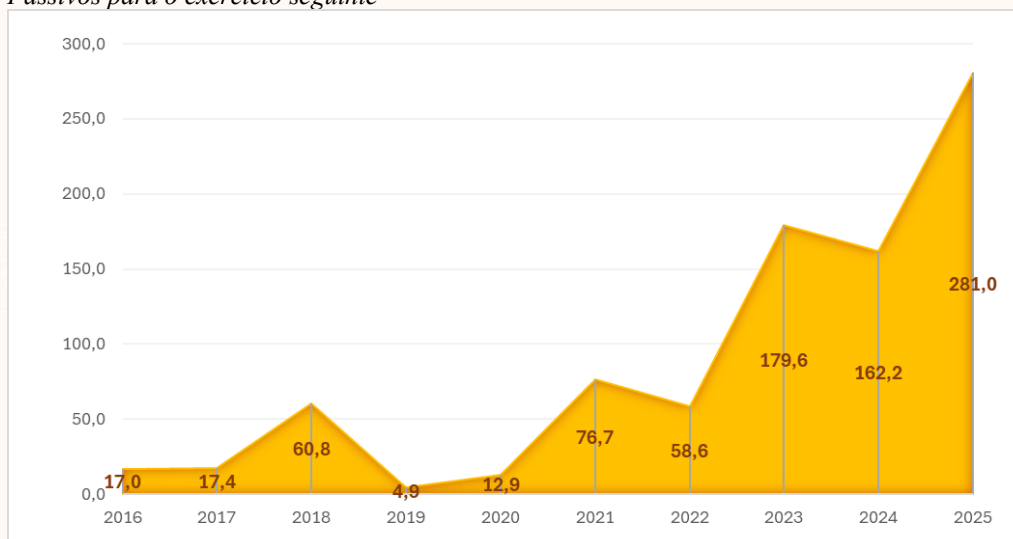
As demandas deferidas e não empenhadas, por ano, repercutem em compromissos para o exercício seguinte que, no pressuposto de seu desconhecimento, afetariam toda a razão previsto/realizado. No entanto, esses “passivos” são recorrentes, sendo sucessivamente transferidos para os exercícios subsequentes, sem aderência ao planejamento da LOA, retomando a abordagem de Lindblom (1958) quanto ao incrementalismo desarticulado, trazida por Good (2011).

Com a evidência de fluxo constante e ascensão de passivos para exercícios seguintes, como demonstrado no Gráfico 4, os dados sugerem que o EI Manutenção, embora essencial para mitigar a defasagem dos repasses do Fundeb, acaba sujeito à lógica da “reserva do possível” (Torres, 2005). A desconexão orçamentária identificada não desagua apenas na questão do planejamento orçamentário, ela pode repercutir numa fragilidade do pacto

federativo transferindo, neste caso, a incerteza do financiamento da União diretamente aos municípios, onde o direito à educação infantil deve ser garantido e que, por sua vez, são os únicos sujeitos às judicializações.

Gráfico 4

Passivos para o exercício seguinte

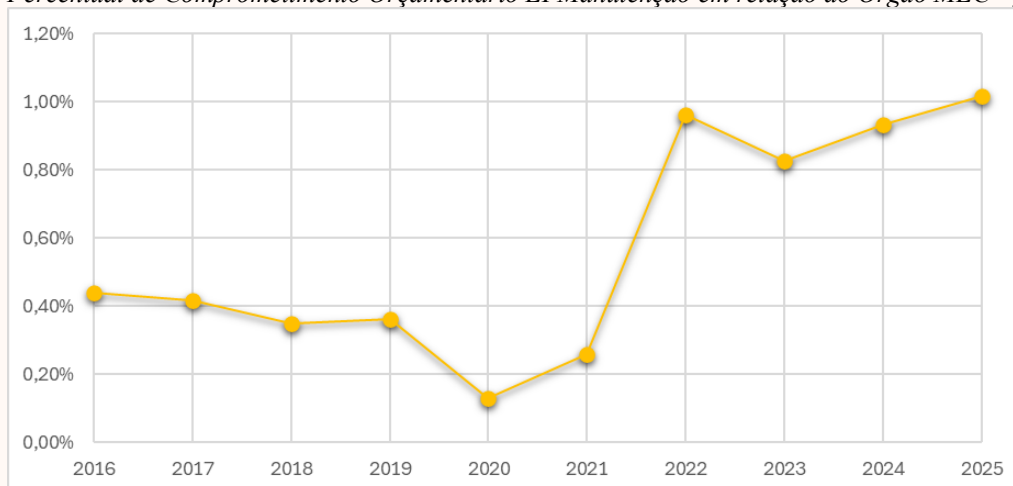


Fonte: elaboração própria com base em dados extraídos do Sistema Novo EI Manutenção e Portarias extraídas do DOU

Na esteira da prerrogativa de conveniência e oportunidade dos gestores, é pertinente ainda avaliar o grau de comprometimento orçamentário final para com a política, sob a regência dos regimes fiscais, em comparação com o orçamento total do órgão 26000 – MEC, resguardando todos os requisitos de extração explicitados anteriormente, visualmente representado no Gráfico 5. A linha temporal abrange três gestões presidenciais. É possível inferir, resguardadas as possibilidades orçamentárias enfrentadas, a importância aferida à política em cada gestão, considerando os percentuais do orçamento total do MEC discricionário (RP 2), disposto ao financiamento do EI Manutenção, na fase de empenho. A gestão presidencial de 2023 a 2026 já executou uma média de 0,93% de seu orçamento discricionário para o fomento às matrículas, enquanto os períodos presidenciais de 2016 a 2018 e de 2019 a 2022, executaram uma média de 0,40% e 0,43%, respectivamente. Em termos proporcionais parece evidente o grau de priorização em relação à política, adotado em cada gestão.

Gráfico 5

Percentual de Comprometimento Orçamentário EI Manutenção em relação ao Órgão MEC – fase empenho

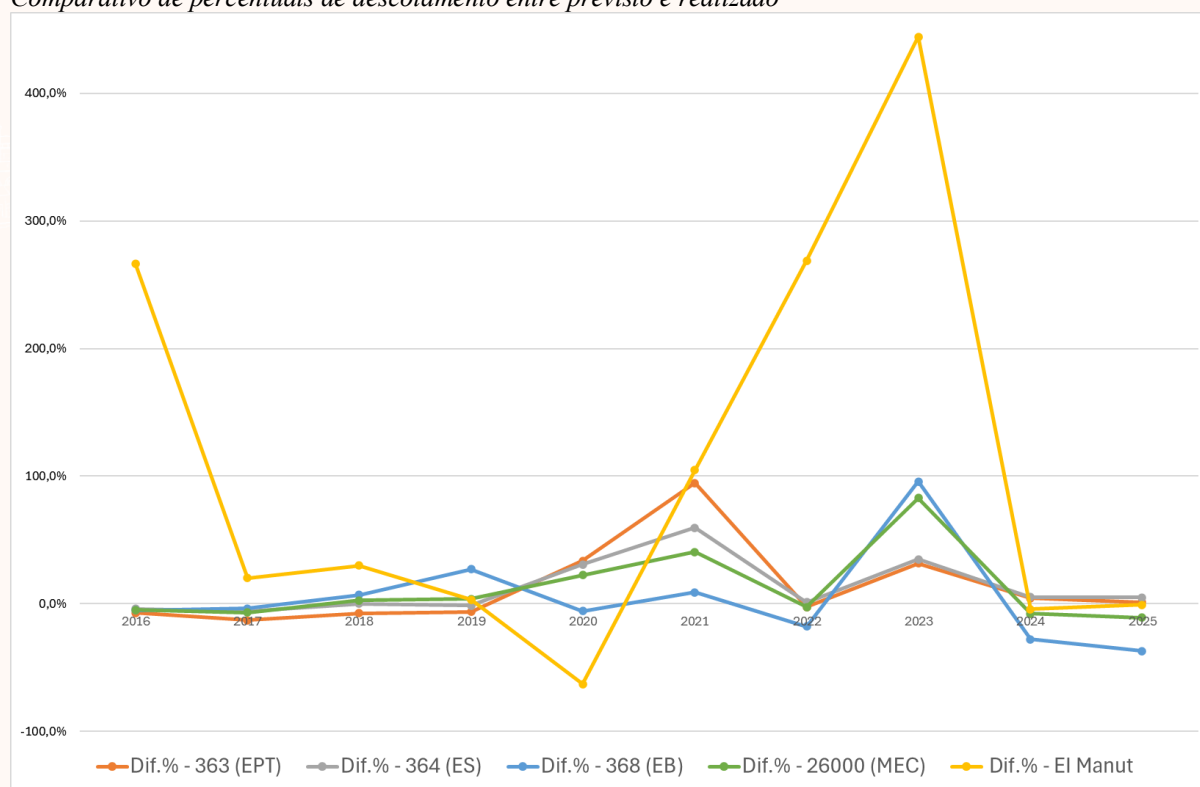


Fonte: elaboração própria com base em dados extraídos do Painel do Orçamento Federal

Ao ampliar a análise para mais uma perspectiva comparativa, os dados expostos pelo Gráfico 6, revelam que a desconexão observada no EI Manutenção não é uma regra para todos os grupos orçamentários analisados, no MEC. Enquanto as curvas das demais subfunções e do próprio MEC como um todo mantêm uma trajetória relativamente parecida, ainda que em alguns anos com distorções, a linha correspondente ao EI Manutenção se destaca nas oscilações discrepantes ao longo de quase toda a sua série histórica.

Gráfico 6

Comparativo de percentuais de descolamento entre previsto e realizado



Fonte: elaboração própria com base em dados extraídos do Painel do Orçamento Federal

Alves (2015) argumenta que as dissociações entre a despesa executada e o orçamento devem ser situações excepcionais para preservar a legitimidade da LOA e mitigar a concentração do poder de decisão. Contudo, a análise comparativa revela que essa desconexão não é uma exceção, mas uma característica persistente para com a política.

Por fim, embora o estudo de Couto et al. (2018) sugira que a abertura de créditos suplementares não indica necessariamente um planejamento falho, mas sim uma necessidade de flexibilidade adaptativa, a magnitude das variações encontradas nesta pesquisa sugere algo mais profundo. No caso da educação infantil, o uso intensivo de suplementações não tem sido suficiente para eliminar os saldos de demandas represadas, criando um ciclo de incerteza que pode prejudicar o pacto federativo e transferir a responsabilidade do custeio integral diretamente aos municípios.

5. Considerações Finais

O presente estudo cumpriu seu objetivo ao identificar uma expressiva desconexão entre o previsto e o realizado no financiamento do Programa EI Manutenção ao longo da última década. Os dados revelaram que a autorização orçamentária contida no PLOA atua tão somente como um referencial constantemente alterado por suplementações ou contingenciamentos. Essa dinâmica confirma que, embora o Brasil adote formalmente a técnica do orçamento-programa, a gestão das despesas discricionárias na educação infantil ainda é fortemente pautada pelo incrementalismo e pela "reserva do possível", operando conforme a conjuntura econômica e a conveniência política do momento.

A análise comparativa demonstrou que o EI Manutenção sofre uma instabilidade orçamentária significativamente superior às demais áreas utilizadas comparativamente, evidenciando sua vulnerabilidade discricionária, frequentemente dependente de créditos suplementares, o que prejudica a legitimidade do planejamento e a segurança dos pactos federativos. Essa suscetibilidade no apoio suplementar gera riscos à continuidade de uma política essencial para o atingimento de metas de interesse nacional.

Considerando o recorte analítico, este estudo apresenta limitações que devem ser observadas para a interpretação dos resultados. Primeiramente, a pesquisa concentrou-se nos recursos discricionários de RP 2 e RP 9, este nos anos existentes, não computando, além das emendas parlamentares, as transferências discricionárias via PAC (RP 3). Essa classificação de RP 3 constou no orçamento do MEC, no período analisado, dos anos de 2016 a 2019 e de 2024 a 2026, com regramentos específicos. Registra-se novamente, que para a PLOA 2023, optou-se por utilizar o mesmo valor do PLOA 2022 para evitar distorções de escala que prejudicariam as análises gráficas.

Como desdobramento deste trabalho, permanece a necessidade de pesquisa subsequente que caracterize a metodologia de levantamento da necessidade orçamentária do Programa EI Manutenção, realizada pelo MEC, em busca de soluções viáveis que confirmem maior aderência e exequibilidade ao planejamento orçamentário.

Como contribuição para a gestão pública, este estudo sugere que o fortalecimento do recente Sistema Nacional de Educação (SNE) pode ser o caminho para reduzir essas assimetrias. É fundamental que a assistência financeira da União repercuta num regime colaborativo alinhado e sustentável.

Referências

- Albuquerque, C. M. de, et al. (2022). *Gestão de finanças públicas*. Editora Gestão Pública.
- Alves, G. H. T. (2015). O orçamento federal entre a realidade e a ficção: Um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. *Revista da CGU*, 7(11), 128–154.
- Brasil. (1964). *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm
- Brasil. (1967). *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Brasil. (2009). *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011*. Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12499.htm
- Brasil. (2012). *Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012*. Dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm
- Brasil. (2014). *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm
- Brasil. (2016). *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

- Brasil. (2022). *Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022*. Altera a Constituição Federal para dispor sobre as emendas individuais. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm
- Brasil. (2023). *Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023*. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm
- Brasil. (2024). *Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024*. Prorroga a vigência do Plano Nacional de Educação. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14934.htm
- Brasil. (2024). *Projeto de Lei nº 2.614, de 2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm
- Brasil. (2025). *Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025*. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp220.htm
- Brasil. Câmara dos Deputados. (2022, 21 de dezembro). *PEC da Transição é promulgada pelo Congresso*. Portal da Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br/noticias/931149-pec-da-transicao-e-promulgada-pelo-congresso/>
- Brasil. Ministério da Educação. (2024). *Exposição de Motivos Interministerial nº 00040/2024/MEC/MF/MPO*. [Encaminhado junto ao Projeto de Lei nº 2.614/2024]. Ministério da Educação.
- Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. (2026). *Painel do Orçamento Federal: Módulo Consulta Livre*. [Ferramenta de dados orçamentários]. Recuperado em 4 de fevereiro, 2026, de https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/appendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orca mentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06
- Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. (2026). *Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)*. <https://www.siof.gov.br/modulo/main/index.html#/>
- Castro, J. A. (2014). Dilemas para o financiamento da educação. In MEC/SASE (Ed.), *O sistema nacional de educação: Diversos olhares 80 anos após o manifesto*. MEC/SASE.
- Couto, L. C. do, Neto, J. E. B., & Resende, L. L. (2018). Flexibilidade do orçamento público perante a execução orçamentária. *Revista Mineira de Contabilidade*, 19(1), 42–54.
- De Carvalho Moreira, C. N. (2024). A eficácia do direito à creche e pré-escola: Um estudo de caso sob a ótica do orçamento público. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, 16(1).
- Giacomoni, J. (2023). *Orçamento público* (19ª ed.). Atlas.
- Gil, A. C. (2022). *Como elaborar projetos de pesquisa* (7ª ed.). Atlas.
- Good, D. A. (2011). Still budgeting by muddling through: Why disjointed incrementalism lasts. *Policy and Society*, 30(1), 41–51.
- Greggianin, M. A. (2015). *Deficiências do modelo orçamentário brasileiro* [Dissertação de mestrado, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados].
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023, 28 de junho). *Censo demográfico 2022: Primeiros resultados de população e domicílios* [Apresentação]. <https://static.poder360.com.br/2023/06/Primeiros-Resultados-de-Populacao-e-Domicilios-Apresentacao.pdf>



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2024). *InepData: Paineis de indicadores da educação básica*. Recuperado em 19 de fevereiro, 2026, de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2ViNDBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWlyZWYtZjI1YjU0NzQzMtJhIiwidCI6I2ZjczODk3LWM4YWVhNGI5ZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>

Lindblom, C. E. (1958). Policy analysis. *American Economic Review*, 48, 298–312.

Marconi, M.D. A., & Lakatos, E. M. (2022). *Metodologia Científica* (8th ed.). Grupo GEN.

Santos, F. R. dos, Jankoski, A. R. M. C., Oliveira, A. G. de, & Rasoto, V. I. (2017). O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 68(1), 191–212.

Torres, R. L. (2005). *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: Vol. 3. Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia* (3ª ed.). Renovar.