



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Programa de pós-graduação *stricto sensu* em direito (PPGD)

Doutorado em Direito Constitucional

**O ORÇAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A
EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL: um
estudo à luz da Teoria da Proteção Integral**

Ernesto Favaretto Júnior

Orientador: Prof. Dr. Daniel Falcão

Brasília-DF

2025

ERNESTO FAVARETTO JÚNIOR

**O ORÇAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A
EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL: um
estudo à luz da Teoria da Proteção Integral**

Tese apresentada ao programa de pós-graduação em Direito Constitucional, como parte do requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Brasília-DF

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

F272o Favaretto Júnior, Ernesto

O orçamento da criança e do adolescente e a educação básica pública no Distrito Federal: um estudo à luz da teoria da proteção integral / Ernesto Favaretto Júnior. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

227 f. : il. color.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

Tese (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Orçamento Público. 2. Políticas públicas - Educação. 3. Princípio do melhor interesse da criança e do adolescente. I. Título

CDDir 341.383

ERNESTO FAVARETTO JÚNIOR

**O ORÇAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A
EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL: um
estudo à luz da Teoria da Proteção Integral**

Tese apresentada ao programa de pós-graduação em Direito Constitucional, como parte do requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Brasília, 08 de dezembro de 2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Daniel Falcão
Orientador
Membro Interno

Prof. Dr. Rafael Silveira
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Membro Interno

Prof. Dr. Luís Arellano
Universidade de São Paulo
Membro Externo

Prof. Dr. Alessandro Soares
Universidade Presbiteriana Mackenzie
Membro Externo

RESUMO

O estudo analisa a política de educação básica do Distrito Federal voltada a crianças e adolescentes, em sua relação com o Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) entre 2008 e 2022. A investigação foca nas subfunções 361 (Ensino Fundamental) e 362 (Ensino Médio), correlacionando os níveis de execução orçamentária com os indicadores de aprovação, reprovação e abandono escolar. O objetivo central é compreender em que medida o OCA constitui condição efetiva para a melhoria dos resultados educacionais e se sua execução demonstra aderência à Teoria da Proteção Integral (TPI) e ao princípio da prioridade absoluta previsto no art. 227 da Constituição Federal de 1988. A pesquisa adota abordagem mista, combinando análise qualitativa e quantitativa. O eixo qualitativo ancora-se no método de Direito e Políticas Públicas (Bucci, 2006, 2019, 2023) e em um quadro conceitual que articula: Teoria da Proteção Integral (Custódio, 2008), Neoconstitucionalismo (Barroso, 2006), Constitucionalismo Aspiracional (García, 2005), Constituição Aberta (Häberle, 1997), Planejamento Estratégico Situacional (Matus, 1997), Constituição Financeira (Torres, 2014) e o Orçamento voltado aos Direitos Sociais (Salvador, 2010). O eixo quantitativo baseia-se em correlações de Pearson e Spearman, aplicadas a séries deflacionadas do Relatório OCA/DF e das taxas de desempenho escolar do INEP. Essa metodologia permitiu examinar tanto as relações lineares quanto as tendências monotônicas entre gasto público e desempenho educacional, conferindo densidade empírica à análise constitucional e à aferição da aderência do OCA à TPI. Os resultados revelam assimetrias relevantes entre as etapas de ensino. No Ensino Fundamental (361), predominaram correlações fracas ou negativas, indicando que o aumento dos gastos não se traduziu em melhoria de desempenho, evidenciando déficit de efetividade orçamentária e baixa aderência à TPI, pela ausência de correspondência entre gasto e proteção efetiva contra reprovação e abandono. Já no Ensino Médio (362), sobretudo entre 2015 e 2019, observou-se associação positiva entre aumento de recursos e melhora nas taxas de aprovação, com redução de reprovação e abandono, sinalizando maior aderência ao vetor constitucional da prioridade absoluta e à TPI. Apesar da execução média superior a 90%, choques conjunturais e instabilidades interanuais comprometeram a coerência material da política educacional e a continuidade da proteção integral. À luz da hermenêutica constitucional e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal — que reafirma o dever imediato e vinculante de oferta da educação básica e a blindagem das verbas educacionais (RE 1008166/2023; ADPF 484/2020; ADPF 988/2022) —, conclui-se que o orçamento público é instrumento jurídico de efetivação dos direitos fundamentais, e não mera previsão contábil. Essas decisões sustentam as recomendações do estudo: transparência útil, seletividade do gasto, mecanismos anticíclicos e avaliação orientada por resultados. Em síntese, o OCA mostrou-se mais efetivo e aderente à TPI no Ensino Médio, e parcialmente aderente no Ensino Fundamental, revelando o hiato entre a promessa constitucional da proteção integral e sua realização concreta. A pesquisa demonstra que a efetividade do direito à educação depende da coerência entre norma, política e evidência, exigindo governança fiscal protetiva, planejamento intertemporal e integração federativa sob o Sistema Nacional de Educação.

Palavras-chave: Orçamento Público. Teoria da Proteção Integral. Educação Básica Pública. Política Pública Educacional. Sistema Nacional de Educação.

ABSTRACT

This study analyzes the basic education policy of the Federal District directed at children and adolescents, examining its relationship with the Child and Adolescent Budget (OCA) between 2008 and 2022. The focus lies on subfunctions 361 (Elementary Education) and 362 (High School), correlating levels of budget execution with school performance indicators such as approval, failure, and dropout rates. The main objective is to determine the extent to which the OCA represents an effective condition for improving educational outcomes and whether its execution demonstrates adherence to the Theory of Integral Protection (TPI) and to the constitutional principle of absolute priority (Article 227, CF/88). The research adopts a mixed-method approach, combining qualitative and quantitative analyses. The qualitative axis is grounded in the Law and Public Policy framework (Bucci, 2006, 2019, 2023) and a conceptual model encompassing the Theory of Integral Protection (Custódio, 2008), Neoconstitutionalism (Barroso, 2006), Aspirational Constitutionalism (García, 2005), the Open Constitution (Häberle, 1997), Situational Strategic Planning (Matus, 1997), the Financial Constitution (Torres, 2014), and the notion of the budget as an instrument for realizing social rights (Salvador, 2010). The quantitative dimension relies on Pearson and Spearman correlations applied to deflated time series from the OCA/DF Reports and INEP educational indicators. This dual strategy enabled the evaluation of both linear relationships and monotonic trends between public expenditure and educational performance, reinforcing the constitutional interpretation and the empirical assessment of the OCA's adherence to the TPI. The results reveal notable asymmetries between educational levels. In Elementary Education (361), weak or negative correlations prevailed, showing that increased spending did not necessarily improve performance, signaling a deficit in budgetary effectiveness and limited adherence to the TPI. In contrast, in High School (362)—particularly from 2015 to 2019—positive correlations emerged between higher investment and improved approval rates, with declining failure and dropout, reflecting greater coherence with the constitutional principle of absolute priority and the TPI. Despite an average budget execution rate exceeding 90%, fiscal shocks and interannual instability undermined policy consistency and the continuity of integral protection. From the standpoint of constitutional hermeneutics and Supreme Federal Court (STF) jurisprudence, the findings reinforce that the public budget operates as a legal instrument for realizing fundamental rights, not a mere accounting tool. The STF has reaffirmed the immediate and binding duty of the State to provide basic education and protect educational funds (RE 1008166/2023; ADPF 484/2020; ADPF 988/2022). These precedents substantiate the study's recommendations: enhanced transparency, selective and evidence-based spending, countercyclical mechanisms, and results-oriented evaluation. In conclusion, the OCA proved more effective and adherent to the TPI in High School and only partially so in Elementary Education, exposing the gap between the constitutional promise of integral protection and its practical realization. The research demonstrates that the effectiveness of the right to education depends on the coherence between law, policy, and evidence, requiring protective fiscal governance, intertemporal planning, and federative coordination under the National Education System (SNE).

Keywords: Public Budget. Theory of Integral Protection. Public Basic Education. Educational Public Policy. National Education System.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Normas relativas à Seção I do Capítulo II da CF/1988 (Normas Gerais).....	58
Quadro 2 – Princípios orçamentários	61
Quadro 3 – Normas que compõem a análise do Direito Infantojuvenil.....	76
Quadro 4 – Alterações novo FUNDEB.....	88
Quadro 5 – Quadro conceitual.....	121
Quadro 6 – Taxas de desempenho escolar extraídas do INEP.....	127
Quadro 7 – Cálculos de correlação.....	129
Quadro 8 – Teses com as palavras-chave: Orçamento Criança e Adolescente.....	134
Quadro 9 – Teses com as palavras-chave: Orçamento Público.....	135
Quadro 10 – Teses com as palavras-chave: Direito à Educação.....	136
Quadro 11 – Teses com as palavras-chave: Teoria da Proteção Integral e Doutrina da Proteção Integral.....	137
Quadro 12 – Dados orçamentários na Subfunção 361 - Ensino Fundamental.....	138
Quadro 13 – Dados orçamentários na Subfunção 362 - Ensino Médio.....	139
Quadro 14 – Dados OCA vs Taxa de Desempenho Educacional - Ensino Fundamental (DF e Brasil).....	144
Quadro 15 – Dados OCA vs Taxas de Desempenho Educacional - Ensino Médio (DF e Brasil).....	145
Quadro 16 – Pearson e Spearman para o Ensino Médio e o Ensino Fundamental.....	167
Quadro 17 – Acórdãos STF (Educação e artigo 227 da CF).....	169
Quadro 18 – Fundamentos decisórios e sua relação com a TPI.....	190
Quadro 19 – Teste das hipóteses: (DF, subfunções 361 e 362).....	198

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Execução Orçamentária - Ensino Fundamental (361).....	140
Gráfico 2 –	Execução Orçamentária - Ensino Médio (362).....	142
Gráfico 3 –	Execução Orçamentária (%) - DF (2008 a 2022) - Comparação ensino fundamental e médio.....	143
Gráfico 4 –	Taxa de Aprovação Escolar – Ensino Fundamental (%) - DF e Brasil.....	147
Gráfico 5 –	Taxas de Reprovação e Abandono - Ensino Fundamental (%) - DF e Brasil.....	147
Gráfico 6 –	Taxa de Aprovação Escolar - Ensino Médio (%).....	149
Gráfico 7 –	Taxas de Reprovação e Abandono - Ensino Médio (%).....	150
Gráfico 8 –	Empenho vs Desempenho Educacional - Ensino Fundamental (DF).....	152
Gráfico 9 –	Empenho vs Desempenho Educacional - Ensino Médio (DF).....	153
Gráfico 10 –	Pearson Total - Ensino Fundamental (2008-2022).....	155
Gráfico 11 –	Pearson Segmentado - Ensino Fundamental (2008-2014).....	157
Gráfico 12 –	Pearson Segmentado - Ensino Fundamental (2015-2019).....	158
Gráfico 13 –	Pearson Segmentado - Ensino Fundamental (2020-2022).....	159
Gráfico 14 –	Spearman Total - Ensino Fundamental (2008-2022).....	160
Gráfico 15 –	Pearson Total - Ensino Médio (2008-2022).....	161
Gráfico 16 –	Pearson Segmentado - Ensino Médio (2008-2014).....	163
Gráfico 17 –	Pearson Segmentado - Ensino Médio (2015-2019).....	164
Gráfico 18 –	Pearson Segmentado - Ensino Médio (2020-2022).....	165
Gráfico 19 –	Spearman Total - Ensino Médio (2008-2022).....	166

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Art.	Artigo
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAQ	Custo Alunos Qualidade
CEDES	Centro de Estudos, Educação e Sociedade
CF	Constituição Federal
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferências Nacionais de Educação
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DF	Distrito Federal
DPP	Direito e Políticas Públicas
DPU	Defensoria Pública da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FORUMDIR	Fórum dos Diretores das Faculdades de Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDP	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, Proporcional às Exportações
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITRm	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento da Educação
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPU	Ministério Público da União
MTO	Manual Técnico de Orçamento Distrital
NBCASP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
OCA	Orçamento da Criança e do Adolescente
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDHCA	Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e de Adolescentes
PL	Partido Liberal
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPI	Plano Nacional de Primeira Infância
PPA	Plano Plurianual
RE	Recurso Extraordinário
FFB	Receita Federal do Brasil
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SGDCA	Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente
SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VAAF	Valor Anual por Aluno do FUNDEB
VAAR	Valor Aluno Ano Resultante
VAAT	Valor Anual Total por Aluno

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 A CONSTITUIÇÃO E A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL COMO FUNDAMENTOS JURÍDICOS E TEÓRICOS PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	20
1.1 A Constituição como fundamento para a análise jurídica das políticas públicas	20
1.1.1 As normas constitucionais programáticas e a atuação estatal	22
1.2 Perspectivas constitucionais contemporâneas na avaliação das políticas públicas	25
1.2.1 Constitucionalismo, Neoconstitucionalismo e a expansão do controle das políticas públicas.....	26
1.2.2 O Constitucionalismo Aspiracional e a função promocional da Constituição	30
1.2.3 A Constituição aberta e a interpretação pluralista das políticas públicas.....	32
1.2.4 O planejamento estratégico situacional e a implementação das políticas públicas sob o prisma constitucional.....	36
1.3 A proteção integral como vetor constitucional e teórico na avaliação de políticas públicas	39
1.3.1 A proteção integral como parâmetro de formulação e controle de políticas públicas	47
2 ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	51
2.1 Fundamentos jurídicos e políticos do orçamento público no Brasil.....	51
2.1.1 Normativos orçamentários constitucionais.....	58
2.2 Características e estrutura do orçamento público do Distrito Federal.....	67
2.3 O Orçamento Criança e Adolescente no Distrito Federal como expressão da prioridade absoluta.....	73
2.3.1 Normativos voltados para a criança e para o adolescente	76
2.4 Financiamento da Educação Básica	84
3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: fundamentos, conceitos e aplicações	95
3.1 Política pública e direito educacional	95
3.1.1 Política pública educacional como objeto de concretização do Direito à Educação	104
3.2 Sistema Nacional de Educação (SNE).....	106
3.2.1 Cooperação Federativa no Sistema Nacional de Educação.....	112
4 FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA E PROCEDIMENTOS TÉCNICOS	116
4.1 Segmento qualitativo de análise	118
4.1.1 Quadro conceitual.....	121
4.2 Segmento quantitativo de análise	123

4.2.1 Dados orçamentários (Dotação Inicial, Dotação Autorizada e Valor Empenhado) extraídos do Relatório Criança e Adolescente do Distrito Federal de 2008 a 2022.....	124
4.2.2 Taxas de desempenho educacional extraídas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira para o Distrito Federal de 2008 a 2022.....	127
4.2.3 Cálculos de correlação entre orçamento e indicadores educacionais.....	127
4.3 Abordagem mista: análise dos componentes qualitativos e quantitativos.....	131
4.4 Do ineditismo da pesquisa.....	134
5 ANÁLISE DO CASO: educação básica e Orçamento Criança e Adolescente no Distrito Federal (2008 - 2022).....	137
5.1 Panorama geral da execução (2008 - 2022) entre Ensino Fundamental (361) e Ensino Médio (362).....	138
5.1.1 Evolução da aprovação, reprovação e abandono escolar (2008 - 2022).....	144
5.2 Correlações entre orçamento e indicadores educacionais.....	154
5.2.1 Correlações para o Ensino Fundamental.....	154
5.2.2 Correlações para o Ensino Médio.....	161
5.2.3 Comparação entre o Ensino Médio e o Ensino Fundamental.....	167
5.3 A efetividade dos direitos educacionais e a prioridade absoluta da infância: análise jurisprudencial e empírica à luz da Teoria da Proteção Integral.....	169
5.3.1 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o direito à educação e a efetivação do Princípio da Proteção Integral.....	169
5.4 Análise dos resultados à luz do referencial teórico e verificação das hipóteses.....	193
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	200
REFERÊNCIAS.....	203

INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro está organizado como Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal de 1988 (CF) acopla democracia e direitos fundamentais em relação de interdependência, mesclando elementos formais e substantivos como compromisso nacional. Na acepção de Raz (2017), se, por um lado, o Estado de Direito apresenta leis claras, relativamente estáveis, judiciário independente e com poder de revisão; de outro, os objetivos substantivos também foram inseridos como compromisso estatal. Isso pode ser parcialmente explicado pelo momento fundacional da Constituição Federal após o Regime Militar e a Redemocratização.

Nesse tocante, o texto constitucional garantiu posição jurídica privilegiada aos direitos e às garantias fundamentais (pautas substantivas) voltadas para a sociedade. Desse modo, as suas normas definidoras têm aplicação imediata (artigo 5º, § 1º da Constituição Federal de 1988) e são vetores de atuação estatal. Operam, inclusive, inibindo alterações tendentes a dirimir essas pautas.

Para mais, a Constituição Federal (Brasil, 1988) erige-se em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana. Esse fato importa aqui pelo diálogo intrínseco entre esse princípio e os direitos sociais. Em conjunto, correspondem ao eixo legitimador da ação estatal, que deve tê-los como norte, o que acaba conferindo aspecto social ao sistema jurídico nacional (Duarte, 2007).

Os objetivos sociais são levados a efeito, essencialmente, por políticas públicas orientadas pelos mandamentos constitucionais, a partir da estrutura administrativa e financeira estatal. Para esclarecer, o Estado forma-se pelas instituições permanentes que conduzem a ação governamental, enquanto o Governo remete ao conjunto de programas e projetos que direcionam o Estado (Höfling, 2001). Nessa leitura, políticas públicas trazem materialidade à intervenção estatal. Pode-se dizer, ainda, que são instrumentos de efetivação do princípio democrático (Comparato, 1997).

Essa dinâmica revela-se complexa, pois submete a concretização dos objetivos constitucionais a um entrelaçamento de regras formais e informais, a instituições e à atuação de agentes públicos e privados. Releva desse conjunto o Direito enquanto pilar e moldura dos programas de ação juridicamente amparados (Comparato, 2001). De forma convergente, Bucci (2002) sustenta que as políticas públicas limitam a discricionariedade administrativa, ao imporem ao gestor o dever de justificar materialmente suas decisões, reforçando a vinculação da atuação estatal a parâmetros jurídicos e programáticos.

Esse dever de justificação ganha densidade quando as variáveis que condicionam a ação estatal estão claras. Nessa visão, desnudar as condicionantes da ação estatal, no limite, aumenta o ônus argumentativo do gestor, na medida em que afasta a pertinência de justificativas genéricas sobre o atingimento ou não dos objetivos juridicamente estabelecidos.

Embora a realidade por detrás de uma política pública envolva atores extraestatais, a interferência e a dimensão da participação estatal lhe dão protagonismo. Por isso a afirmação de que um governo orientado juridicamente é elemento essencial para a efetivação das políticas públicas (Dye, 1984; Mead, 1995; Peters, 1986). No contexto brasileiro, essa complexidade é acentuada pela exigência de coordenação e cooperação federativas (artigo 23 da Constituição Federal de 1988). Como destaca Souza (2018), a articulação entre os entes federativos é condição indispensável para a consecução de políticas que exigem integração intergovernamental.

Essa centralidade performada pelo Estado ampara as políticas públicas no limite do orçamento a elas destinado, especificamente nos Programas de Trabalho previstos na Lei Orçamentária Anual, os quais se associam aos planos de ação estatal, o que reflete a lógica de integração entre planejamento e execução orçamentária. O arranjo orçamentário, nessa visão, atua como instrumento intermediador da efetivação de direitos, vez que conecta o Estado, os recursos e os objetivos constitucionais aos cursos de ação estatal. A faticidade desses projetos e ações não só requer uma gestão orçamentária eficiente – planejamento, execução e controle eficiente – como também demanda alinhamento entre o planejado e o constitucionalmente posto. Averiguar o alinhamento dessa composição reivindica o esclarecimento dos processos na retaguarda das políticas públicas.

Essa sintonia necessária torna-se particularmente relevante ao analisar-se o direito à educação, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Conforme observa Souza (2010), a Constituição de 1988 elevou esse direito à condição de direito público subjetivo, cujo principal destinatário é a coletividade. Desde a Constituição de 1934, o direito à educação já contava com regramentos específicos de natureza constitucional, inclusive com a vinculação de receitas à sua efetivação, característica que, segundo Azevedo (1958) e Martins (2010), conferiu-lhe relativa autonomia de execução no âmbito das políticas públicas.

A literatura de Almeida (2010), Franco (2017) e Pulcinelli e Janini (2017) sobre o tema destaca o papel central do orçamento público na concretização do direito à educação em suas diversas categorias¹: educação básica, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio,

¹ Categorias extraídas da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica, ensino superior e a educação especial.

Como se vê, a política pública educacional é setorizada, cabendo ao Estado (sujeito constitucionalmente vinculado) assegurar sua efetivação. Para tanto, cabe à União elaborar os planos nacionais de educação, num arranjo federativo em que os entes legislativos atuam concorrentemente, enquanto a União detém competência privativa para estabelecer diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF/88). No âmbito da organização dos sistemas de ensino de forma geral, atribui-se à União o ensino federal; aos Estados, o Ensino Médio; e aos Municípios, a educação infantil e o ensino fundamental. O Distrito Federal, por sua vez, desempenha papel atípico ao acumular competências estaduais e municipais, além de receber recursos federais vinculados ao direito à educação por meio do Fundo Constitucional (art. 21, XIV e art. 211, CF/88).

O sistema de ensino, como se pode perceber, é segmentado entre grupos populacionais em idade escolar e gerido por todos os entes federativos, cada qual sob sua alçada. A Constituição, nesse liame, confere proteção adicional a certos segmentos, para os quais o mínimo existencial deve ser predominantemente defendido. Para Duarte (2007), é compatível com a Constituição privilegiar certos grupos, sobremaneira os que estão em posição de carência ou vulnerabilidade.

Uma dessas prioridades é a vertente educacional voltada para crianças e adolescentes, por se tratar de uma fase formativa e constitucionalmente priorizada. Pesquisas conduzidas por Almeida (2010), Franco (2017) e Pulcinelli e Janini (2017) evidenciam que a insuficiência de investimentos adequados nesse campo compromete a equidade no acesso à educação básica, aprofundando desigualdades estruturais e fragilizando a efetividade das políticas públicas destinadas à infância e juventude.

Aliado a essa ideia, o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, ao aderir à Teoria da Proteção Integral, confere prioridade absoluta às crianças e aos adolescentes, sobremaneira quanto aos direitos sociais (art. 6 da Constituição Federal), com destaque ao direito social à educação. Para esse grupo, a política educacional é baseada na educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Por ser uma mescla entre um direito fundamental e constitucionalmente positivado para um segmento populacional prioritário, há premência de que as políticas públicas associadas sejam efetivas.

No Estado Democrático de Direito brasileiro os direitos fundamentais, especialmente os sociais, estruturam a ação estatal e exigem políticas públicas eficazes, orientadas por diretrizes constitucionais e sustentadas por planejamento orçamentário. A educação, com ênfase em

crianças e adolescentes, é prioridade legal e constitucional, demandando articulação federativa e investimentos adequados. A partir desse contexto, interessa a esta pesquisa o Distrito Federal (DF), pelas suas atribuições peculiares, já referidas, e por ter normatizado a criação do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) – Lei n. 4.086, de 28 de janeiro de 2008 (Distrito Federal, 2008), regulamentado pelo Decreto n. 28.906, de 27 de março de 2008. Trata-se de marcação que distingue os programas de governo destinados a esse grupo.

É nesse viés que se busca avaliar a correlação entre o orçamento público e as políticas educacionais primárias para as crianças e os adolescentes a partir da Teoria da Proteção Integral. Para tanto, esta tese se debruça sobre o seguinte a **problemática de pesquisa**: Em que medida o orçamento voltado para crianças e adolescentes, na educação básica (2008 - 2022), foi condição para melhorar os resultados educacionais no Distrito Federal? O quão aderente esse arranjo esteve com a prioridade absoluta da criança e do adolescente prevista no art. 227 da CF/88 à luz da Teoria da Proteção Integral?

Objetivos

Objetivo geral

Compreender em que medida o Orçamento da Criança e do Adolescente, destinado à educação básica no Distrito Federal, entre 2008 e 2022, constituiu condição efetiva para a melhoria dos resultados educacionais e para a aderência desse arranjo financeiro e institucional ao princípio da prioridade absoluta da criança e do adolescente.

Objetivos específicos

1. Explorar os conceitos de orçamento público, política pública de educação básica para crianças e adolescentes, Direito Constitucional, e suas interrelações;
2. Analisar se o volume de execução de orçamento e o desempenho educacional básico para crianças e adolescentes estão positivamente correlacionados;
3. Verificar a aderência do arranjo financeiro e institucional ao princípio da prioridade absoluta da criança e do adolescente, previsto no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, à luz da Teoria da Proteção Integral.

Justificativa

O tema escolhido importa em razão da primazia estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (artigo 227) à educação das crianças e dos adolescentes. Nesse arranjo, o orçamento público a eles destinado é um indicador crucial para avaliar o compromisso do Estado com o desenvolvimento educacional desse grupo. Para além do orçamento, importa o seu impacto nas políticas públicas para a educação básica.

O estudo das políticas públicas é frente de pesquisa multifacetada com diversos pontos de análise, os quais usualmente orbitam os campos da sociologia, da ciência política e da economia (Souza, 2006). As políticas públicas não se encaixam nas categorias tradicionais do Direito, vez que se compõem de diversos atos em consecução de natureza heterogênea (Bucci, 2002; Lopes, 2010).

Esse conjunto de fatores inibe, em certa medida, os estudos das políticas públicas a partir da disciplina do Direito, lacuna que afasta os programas estatais da dicção constitucional e merece contramedida. Corroborando, Quirino (2011) afirma que são poucos os estudos da educação em conjunto com o orçamento público, e ainda mais escassos os que trabalham esses elementos para as crianças e os adolescentes.

A par disso, a controvérsia prática se refere à possível discrepância entre o discurso constitucional, que estabelece a absoluta prioridade à educação da criança e do adolescente (Teoria da Proteção Integral), a realidade da alocação de recursos no orçamento público e as consequências dessa alocação para as políticas públicas educacionais associadas. A falta de uma análise detalhada nessa área impede uma compreensão completa das políticas públicas voltadas para esse grupo e das possíveis desigualdades que podem surgir devido à alocação de recursos insuficientes ou com resultados inadequados.

Ademais, abordar o Direito Financeiro, a partir da perspectiva constitucional, traz unidade ao regime jurídico das finanças públicas, sobretudo por conferir maior proximidade entre a atividade financeira do Estado e os fins constitucionais a serem atendidos pelo orçamento. Além do mencionado, o recorte de análise é o Distrito Federal, considerando ser a capital e suas aptidões constitucionais peculiares, que lhe conferem as competências educacionais municipais e estaduais (art. 10 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional), bem como o Fundo Constitucional do Distrito Federal (União) a ele destinado. Dessa forma, existem recursos dos três níveis da federação. Espera-se que esses quesitos proporcionem condão generalizante.

Abordar como os objetivos constitucionais refletem no orçamento, por conseguinte, na sociedade, é tema atual e relevante. Assim, a pesquisa adequa-se e contribui com a linha de pesquisa: “Estado, Constituição e Democracia”, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). O faz por refletir sobre a compreensão dos mecanismos de efetividade das normas constitucionais para um grupo populacional prioritário em termos constitucionais. Além disso, pontuam-se reflexões que atrelam orçamento público, Direito Financeiro Constitucional e políticas públicas, fatores que auxiliam no concretismo dos objetivos constitucionais.

Ainda, a proposta temática articula-se ao Objetivo de Desenvolvimento do Milênio n. 2, qual seja: “oferecer educação básica de qualidade para todos”, reforçando o compromisso nacional com as metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) para 2030. Essa diretriz alinha esta pesquisa aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, além de trazer luz a questões atinentes à problemática da concretude de política de educação básica efetiva.

Hipóteses

Com efeito e como esforço de ilação sobre os possíveis achados empíricos à luz dos marcos teóricos estabelecidos, trabalha-se com três hipóteses básicas de trabalho e suas partições, a seguir descritas.

Hipótese 1 (H1) - Prioridade orçamentária e resultados educacionais: o empenho orçamentário no OCA para educação básica constitui variável condicionante para a melhora (ou piora) dos indicadores educacionais no DF.

- **H1a.** O maior volume de recursos efetivamente empenhados nas subfunções 361 (Ensino Fundamental) e 362 (Ensino Médio) está positivamente correlacionado (Pearson/Spearman) com a elevação da taxa de aprovação e a redução das taxas de reprovação e abandono.
- **H1b.** A execução reiterada acima de 90% (empenhado/dotação autorizada) constitui fator de estabilidade nos resultados, revelando compromisso prático com a prioridade legal.

Hipótese 2 (H2) - Previsibilidade e proteção institucional como expressão da prioridade absoluta: a aderência ao art. 227 da CF/88 depende não apenas do volume de recursos, mas também da previsibilidade e blindagem institucional do OCA.

- **H2a.** Quanto menor o *gap* entre dotação inicial e valores empenhados, maior a aderência ao princípio da eficácia imediata do direito à educação.
- **H2b.** Instabilidade orçamentária recorrente (baixa execução, cortes lineares sem critérios protetivos) indica incoerência jurídico-material com a prioridade absoluta.

Hipótese 3 (H3) - Dimensões constitucionais da Teoria da Proteção Integral: a prioridade absoluta exige não apenas recursos, mas também garantias de não retrocesso e de estabilidade procedimental.

- **H3a.** Vedação ao retrocesso. Quedas reais no orçamento ou na execução, sem justificativas robustas e compensatórias, configuram fragilidade na aderência ao art. 227 e violação da Teoria da Proteção Integral.
- **H3b.** Estabilidade interanual. Variações pequenas e previsíveis ano a ano reforçam a compatibilidade institucional com o art. 227, assegurando a dimensão da preferência procedimental e blindando a política contra retrocessos arbitrários.

Esse conjunto de hipóteses, dentro do viés analítico eleito, possibilita a construção de uma síntese integrada entre dados quantitativos e normativos. De um lado, busca-se verificar, por meio de correlações estatísticas (Pearson e Spearman), se há relação significativa entre a execução orçamentária e os indicadores de desempenho educacional. De outro, avalia-se se a execução do orçamento se manteve estável, blindada contra retrocessos e dotada de previsibilidade, em consonância com parâmetros qualitativos e jurídicos. O resultado esperado desse processo é a formulação de um juízo sobre a aderência – ou, ao contrário, a incoerência – entre a prática orçamentária e a prioridade absoluta prevista no artigo 227 da Constituição Federal, tal como iluminada pela Teoria da Proteção Integral.

A tese está estruturada de forma a integrar fundamentos teóricos, jurídicos e empíricos. Após a introdução, o Capítulo 1 aborda a Constituição de 1988 e a Teoria da Proteção Integral como eixos interpretativos, discutindo o Constitucionalismo contemporâneo, o Neoconstitucionalismo, o Constitucionalismo Aspiracional, a Constituição Aberta e o Planejamento Estratégico Situacional. O Capítulo 2 trata do orçamento público como

instrumento de efetivação de direitos, destacando as especificidades do Distrito Federal e o papel do Orçamento da Criança e do Adolescente no financiamento da educação básica. O Capítulo 3 examina as políticas públicas educacionais e o Sistema Nacional de Educação como referência federativa e normativa. O Capítulo 4 apresenta a metodologia mista do estudo, combinando análise qualitativa e quantitativa na investigação empírica. O Capítulo 5 analisa o caso do Distrito Federal (2008 - 2022), explorando a execução do OCA, as correlações entre gasto e desempenho, a jurisprudência do STF sobre o direito à educação e a verificação das hipóteses de aderência à Teoria da Proteção Integral. Por fim, as Considerações Finais sintetizam os resultados e propõem recomendações para o aperfeiçoamento da governança orçamentária e das políticas educacionais.

1 A CONSTITUIÇÃO E A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL COMO FUNDAMENTOS JURÍDICOS E TEÓRICOS PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para esclarecer as bases de análise da política pública de educação básica no Distrito Federal a partir dos enlaces teóricos constitucionais, é relevante evidenciar como suas perspectivas teóricas têm sido pensadas em sua capacidade de influenciar a atuação estatal. Desse conjunto, e dado o objeto da análise, a Teoria da Proteção Integral é o norte constitucional escolhido para a verificação de aderência entre o discurso constitucional e os desdobramentos práticos da política pública de educação básica distrital. É a partir de sua moldura que se buscará interpretar os resultados obtidos.

1.1 A Constituição como fundamento para a análise jurídica das políticas públicas

A Constituição de 1988, nos termos de Silva (2007), estabelece toda uma conjunção de diretrizes programáticas voltadas para a atividade estatal. Nesse norte, um dos limites à Administração Pública decorre da adstringência necessária entre a política pública e seus fundamentos jurídicos, cuja Constituição é o maior expoente.

O Estado brasileiro está organizado, desde 1988, como Estado Constitucional de Direito baseado na supremacia da Constituição em sua acepção formal, material e axiológica diante do sistema jurídico posto (Barroso, 2006). A Constituição, nesse recorte, é base de harmonização à totalidade do Direito, a qual deve ser pensada a partir das premissas constitucionais em exercício de coerência entre o fático e os ditames externados na carta magna.

A Constituição, ainda segundo Barroso (2012), não se resume à parametrização formal do sistema, mas, em efeito expandido, passa a nortear o encadeamento operacional do sistema jurídico. Esse escopo alargado de influência constitucional atinge inclusive o administrador, sobremaneira, para que releve em suas decisões os valores eivados de força constitucional. É nessa parte que a Constituição dirige a ação estatal, que se materializa através de políticas públicas.

Do conjunto de direitos para os quais o sentido constitucional se projetou, o Direito Administrativo guarda estreita relação com os propósitos deste estudo. Na lição de Barroso (2006), a constitucionalização do Direito Administrativo tem base normativa e principiológica. De um lado, há um extenso conjunto de normas constitucionais voltadas para a disciplina da Administração Pública; de outro, seus princípios alcançam os institutos do Direito Administrativo, moldando sua interpretação e aplicação. Essa influência principiológica pode ser discutida à luz dos ensinamentos de Dworkin (2007), Alexy (2007) e Streck (2011), os quais debatem a dicotomia entre as regras e os princípios. No caso de Streck (2011) ocorre também uma crítica a esse movimento.

Para iniciar este adendo, Dworkin (2007) compreende que desvelar questões jurídicas complexas requer uma ponderação de princípios para extrair um sentido harmônico na solução da contenda fática. Nessa abordagem, os princípios configuram-se como fundamentos de argumentação moral. De forma diversa, Alexy (2007) entende que casos complexos admitem várias soluções, as quais devem ser sopesadas a partir dos princípios enquanto comandos primafacie, ou como verdadeiros mandatos de otimização, conforme possibilidade fática e jurídica, percebidos na colisão entre princípios. Em qualquer caso, como se vê, os princípios tendem a ganhar relevância diante de casos mais difíceis, em razão de a subsunção e o esforço legislativo não darem conta das inúmeras possibilidades de interação social juridicamente consideradas.

Essa majoração de relevância principiológica traz riscos, como argumenta Streck (2011), para quem afastar-se dos modelos preditos, abre espaços para discricionariedades ao sabor do julgamento e potencialmente afastadas da intenção constitucional. Essa situação foi nomeada como panprincipiologismo e retrata o subjetivismo potencial e a insegurança jurídica dessa forma interpretativa.

Feito esse pequeno aparte sobre princípios e retomando a questão da constitucionalização sobre outros direitos, Barroso (2012) pondera que o Direito Administrativo contemporâneo redefine a noção de supremacia do interesse público sobre o privado, vinculando o administrador diretamente à Constituição e não apenas à lei ordinária. Nessa diretriz, o princípio da legalidade é reinterpretado de forma ampliada, transformando-se

em um princípio de constitucionalidade — ou de juridicidade — que impõe à administração pública a obrigação de atuar em conformidade com a Constituição e com o ordenamento jurídico como um todo. Além disso, esse autor considera possível o controle judicial do mérito do ato administrativo em determinadas situações, fundamentado não só em princípios constitucionais gerais, mas também em específicos, como moralidade, eficiência e, sobretudo, razoabilidade-proporcionalidade, observando-se a necessária prudência para evitar que o juiz substitua indevidamente a discricionariedade do administrador.

Essa reconstrução de influências recíprocas reflete na tomada de decisão pela Administração Pública. Cabe anotar, nesse passo, como desdobramentos desse movimento, a limitação da discricionariedade administrativa, agora pressionada por determinados vieses de atuação, cujo fundamento jurídico é lastreado no próprio texto constitucional.

Esse dirigismo constitucional e suas pretensões satisfativas tensionam-se com os limites do orçamento público o que, não raramente, submete o gestor a escolhas trágicas pela limitação orçamentária que cerceia a capacidade de provedora estatal (Fleury, 2011). Essas fronteiras de ação delimitam a amplitude das políticas públicas. Isso, pois a Constituição não só protege os direitos fundamentais como também é prospectiva quanto à necessidade de políticas públicas aptas a realizá-los.

Em síntese, a premência da Constituição no Brasil ganha contornos mais claros com o Estado Constitucional de Direito, que concebe uma ação estatal alinhada com as normas programáticas, o que limita a discricionariedade estatal externada por políticas públicas orçamentariamente estruturadas e nos dá um vislumbre de como as normas programáticas constitucionais tornam-se vetores de coerência para as políticas públicas.

1.1.1 As normas constitucionais programáticas e a atuação estatal

Barroso (2006) entende que as normas programáticas funcionam como diretrizes que orientam a atuação estatal, vinculando-se à ideia de Constituição Dirigente. Nessa mesma vereda semântica, Canotilho (1994) reconhece que questões econômicas, sociais e científicas são também problemas constitucionais sujeitos a soluções por meio de decisões político-constitucionais. A Constituição, nesse modelo, atua como “estatuto jurídico-político” que impulsiona e orienta a ação governamental e social, estabelecendo programas normativos de atuação. Assim, conforme a classificação de Silva (2007), ao indicar rumos para o Estado, aproxima-se tanto das normas programáticas quanto dos direitos fundamentais de segunda dimensão.

Segundo Silva (2007), normas constitucionais programáticas têm eficácia limitada, pois dependem de lei infraconstitucional para plena concretização. Ainda assim, possuem força jurídica, uma vez que revogam normas anteriores incompatíveis, orientam a atuação estatal e condicionam a elaboração legislativa futura. Barroso (2006) complementa afirmando que, embora não gerem de imediato um direito subjetivo positivo ao indivíduo, asseguram um “direito subjetivo negativo”, permitindo o controle de atos estatais contrários às suas diretrizes.

Na outra ponta dessa interação há o orçamento público anual, o qual publiciza as intenções prestacionais do Estado e suas políticas públicas, as quais são codificadas em Programas de Trabalho (Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999) alocados em órgãos ou entidades estatais a fim de viabilizar seus desígnios institucionais.

Conforme Giacomoni (2017) essa codificação normativa constante da Lei Orçamentária Anual permite ao gestor, aos órgãos de controle e à população a verificação sobre quais políticas públicas foram eleitas, majoritariamente, pelo Poder Executivo para execução naquele exercício financeiro. Essa informação pública viabiliza um controle de aderência entre as normas programáticas, os princípios constitucionais e seus valores axiológicos com as políticas públicas levadas a efeito dadas as possibilidades financeiras do ente federativo.

Um dos desdobramentos dessa forma de pensar é a importância em determinar-se o alcance dos dizeres constitucionais pelos operadores do Direito. Essa acurácia requer mecanismos interpretativos que se revestem de importância ao afetarem o sentido e o alcance dos normativos que norteiam as matérias sob gestão da Administração Pública.

Essa abertura informacional do sistema jurídico ao sistema político é campo profícuo de pesquisa cujos frutos guardam pertinência com a discussão que se desenvolve. Percebe-se, pelo exposto, a importância em delimitar-se os sentidos de ação constitucionais, o que se dá, em grande medida, pela atividade jurídica interpretativa, o que confere clareza e entendimento sobre os vetores de ação estatal constitucionalmente aventados.

A norma de cunho constitucional brasileira materializa-se em texto compilado e harmônico. Dadas as variações semânticas possíveis nas construções do léxico, há a necessidade de trazer-se inteligibilidade e delimitação de alcance aos escritos constitucionais. A necessidade de congruência entre as regras e os princípios constitucionais, portanto, enseja método interpretativo, o qual se reveste, no tempo, de diversas roupagens. Uma dessas variações é a interpretação voltada para concretizar as pautas substantivas constitucionais, Barroso (2003).

Em acepção clássica, Savigny (1878) particiona o processo interpretativo nos segmentos: gramatical (interpretação a partir do sentido literal dos signos linguísticos);

histórico (estudo do direito a partir do contexto histórico e das discussões legislativas); lógico (trata-se aqui da lógica formal) e sistemático (interpretação pelo todo). De se acrescentar que a doutrina mais atual, dada por Canfão (2013) e Lobo (2019), inseriu nessa abordagem o elemento teleológico, em que se busca a finalidade precípua da norma.

Já para Kelsen (1939), em percepção mais restritiva, a interpretação consiste na verificação da subsunção entre a norma e a Constituição. Assim, dentro dos limites da Constituição (Constituição - moldura), cabe ao legislador atuar, e ao Judiciário verificar se o legislador agiu dentro dos parâmetros constitucionais. Em linha semelhante, Canotilho (1993) sustenta que o papel dos juízes, ao interpretarem a Constituição, consiste em apreender o significado dos dispositivos nela expressamente previstos ou, ao menos, daqueles que possam ser claramente inferidos de seu texto.

Barroso (2011, p. 292), por sua vez, em abordagem mais ampla, pondera que a interpretação do direito pode ser compreendida como “a atividade de revelar ou atribuir sentido a textos ou outros elementos normativos (ex.: princípios, costumes, precedentes) com o fim de solucionar problemas”. Nessa leitura, as pautas substantivas ganham importância dado o caráter dirigente da constituição, voltado para a consecução de direitos fundamentais.

Assim, a interpretação dos direitos fundamentais, nesse contexto, tem se revestido de especial importância e complexidade em detrimento dos pressupostos clássicos de análise. Elas ajudam a densificar essa ideia de complexidade o grande número de princípios existentes - o caráter político da Constituição e a variedade de objetos e de eficácia das normas constitucionais.

Destarte, as técnicas interpretativas voltadas para a materialização dos objetivos constitucionais se tornam importantes, tal como os informam os escritos de Hesse (1991) na obra *A força normativa da Constituição*, e de Müller (1999), na obra *Métodos de trabalho do direito constitucional*.

Um ponto de convergência entre esses métodos é o reconhecimento do papel central dos princípios constitucionais no pós-positivismo. Longe de ocuparem posição secundária, eles assumem natureza normativa e orientam a aplicação do direito como mandamentos de otimização (Alexy, 2007). O sistema jurídico, para Alexy (2005), estrutura-se em três níveis — argumentação, princípios e regras — evidenciando que a interpretação constitucional exige um raciocínio argumentativo que vincula princípios à realidade social.

Nesse contexto, dois princípios merecem destaque pela sua relação direta com a hermenêutica concretista: o princípio da força normativa da Constituição, formulado por Hesse, que exige do intérprete privilegiar soluções que assegurem a máxima eficácia e permanência

da norma constitucional; e o princípio da máxima efetividade, segundo o qual deve prevalecer a interpretação que realize, no mais alto grau possível, a função social dos direitos fundamentais (STF, AgRg na Rcl 2600/SE). Ambos expressam a necessidade de compreender a Constituição como um projeto em movimento, que não se curva às forças políticas circunstanciais, mas que se atualiza continuamente na realidade.

Nessa mesma direção, Recaséns-Siches (1973) propõe a Lógica do Razoável, que rompe com o formalismo dedutivo e enfatiza a prudência e a equidade na decisão jurídica. A norma, sob essa ótica, não é simplesmente aplicada, mas reconstruída a partir do caso concreto, em diálogo com valores e fatos. Essa “lógica da equidade” faz da interpretação constitucional um espaço de concretização de justiça, permitindo que a aplicação do direito responda à complexidade social contemporânea e preserve a legitimidade das decisões judiciais.

Assim, a interpretação constitucional revela-se não apenas como técnica exegética, mas como instrumento de mediação entre texto e realidade, capaz de orientar a realização das pautas substantivas constitucionais. Essa perspectiva, que integra prudência, justiça e efetividade, fornece as bases teóricas para compreender como as perspectivas constitucionais contemporâneas podem servir de parâmetro na avaliação das políticas públicas, tema que se desenvolve no subtópico seguinte.

1.2 Perspectivas constitucionais contemporâneas na avaliação das políticas públicas

A análise da aderência das políticas públicas aos ditames constitucionais exige uma abordagem que integre diferentes concepções sobre a Constituição e sobre a organização estatal. Com isso em mente e para compor esta discussão, foram selecionadas as abordagens teóricas do Constitucionalismo (Canotilho, 2003), do Neoconstitucionalismo (Barroso, 2006), do Constitucionalismo Aspiracional (García, 2005), da Sociedade Aberta de Intérpretes (Häberle, 1997) e do Planejamento Estratégico Situacional - PES (Matus, 1997).

O Constitucionalismo esclarece o pano de fundo em que o Neoconstitucionalismo se desenvolveu e se caracteriza como movimento que preconiza o caráter vinculante da Constituição ao escopo de atuação da administração pública (Canotilho, 2003).

Já o Constitucionalismo Aspiracional, (García, 2005), confere à Constituição uma função promocional, projetando um modelo de sociedade a ser alcançado por meio de políticas públicas orientadas para a concretização de direitos fundamentais e valores democráticos. Nesse contexto, a Constituição não se limita a regular o presente, mas orienta o futuro,

funcionando como um guia normativo para a ação estatal, o que retrata a dinâmica a ser estudada nesta tese.

Paralelamente, a ideia de uma Constituição Aberta, de Häberle (1997), permite uma interpretação pluralista das políticas públicas, ao reconhecer a multiplicidade de atores e perspectivas envolvidos na sua formulação e execução. Essa abertura constitucional favorece a participação democrática e o diálogo institucional, aspectos essenciais para a legitimidade e a eficácia das políticas públicas. É útil para a discussão ao abordar o aspecto democrático da questão, bem como dar norte para a avaliação do embate político quando da realização do orçamento.

Por fim, a aplicação do Planejamento Estratégico Situacional de Matus (1997) como instrumento metodológico de gestão pública contribui para uma implementação mais eficaz e contextualizada dessas políticas. Quando orientado pelos princípios constitucionais, esse planejamento se torna uma ferramenta compatível com o modelo de Estado Democrático de Direito, pois permite o enfrentamento de problemas públicos de forma participativa, realista e estratégica, alinhando os meios disponíveis aos fins constitucionais perseguidos.

Assim sendo, a convergência entre Constitucionalismo, Neoconstitucionalismo, Constitucionalismo Aspiracional, a abertura interpretativa da Constituição e a racionalidade estratégica do Planejamento Estratégico Situacional oferece um referencial teórico-prático para avaliar a conformidade das políticas públicas com os preceitos constitucionais.

1.2.1 Constitucionalismo, Neoconstitucionalismo e a expansão do controle das políticas públicas

O termo Constitucionalismo é associado a uma miríade de significados, o que dificulta sua utilização conceitual. Essa diversidade de sentidos possíveis denota uma terminologia recente e ainda não consolidada, também na doutrina italiana (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1991).

Dado esse emaranhado de sentidos possíveis e para refratar eventuais contradições, opta-se aqui por definir Constitucionalismo a partir dos dizeres de Canotilho, para quem:

Constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma técnica específica de limitação do poder **com fins garantísticos** (Canotilho, 2003, p. 51, grifos nossos).

Essa visão, encampada por Canotilho (2003), alinha-se à ideia de Constituição Dirigente, por ter o condão de conduzir a atividade estatal aos valores estabelecidos na Constituição. Apenas para esclarecer outros contornos possíveis ao conceito, some-se à discussão uma percepção mais sociológica do Constitucionalismo, que nos termos de Carvalho (2009):

(...) em termos jurídicos, reporta-se a um sistema normativo, enfeixado na Constituição, e que se encontra acima dos detentores do poder; sociologicamente, representa um movimento social que dá sustentação à limitação do poder, inviabilizando que os governantes possam fazer prevalecer seus interesses e regras na condução do Estado (Carvalho, 2009, p. 211).

Essa forma de pensar aproxima-se dos ensaios de Loewenstein (1970), para quem o Constitucionalismo refere-se à procura do homem político pelo cerceamento das arbitrariedades dos detentores de poder. Ademais, pode-se perceber a separação dos interesses daqueles que gerem o Estado e dos geridos por ele. Em razão disso, a constituição estabelece uma sinergia necessária entre os interesses componentes do processo decisório estatal.

Há também o Constitucionalismo do Futuro tratado por Dromi (1997), o qual vincula o Constitucionalismo ao atingimento dos direitos de fraternidade e de solidariedade (Dignidade e justiça social). Em seus termos, as Constituições devem possuir as seguintes características: avaliação crítica da capacidade de consecução das normas programáticas, constituição como resultado de um consenso democrático; vedação ao retrocesso em relação aos direitos já conquistados; (“transnacionalização dos povos”) e primazia da dignidade da pessoa humana.

Dessa pluralidade de concepções, depreende-se que o constitucionalismo evolui de uma técnica de limitação do poder para um projeto de realização de valores substanciais. Se antes visava conter o arbítrio estatal e garantir direitos formais, passa a orientar o exercício do poder à concretização da dignidade, solidariedade e justiça social. Essa inflexão anuncia o Neoconstitucionalismo, corrente que reafirma a força normativa da Constituição e o papel ativo do intérprete na efetivação dos direitos fundamentais.

A concepção central do Neoconstitucionalismo é a de uma Constituição com força normativa e posição superior no sistema jurídico, deixando de ser mero documento político. O foco desloca-se da simples limitação do poder para a busca de eficácia concreta, garantindo que o texto constitucional produza efeitos reais, sobretudo na efetivação dos direitos fundamentais. O conceito utilizado de Neoconstitucionalismo utilizado advém de Barroso (2006), para quem:

O neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional, na acepção aqui desenvolvida, identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no

Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, (i) como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Desse conjunto de fenômenos resultou um processo extenso e profundo de constitucionalização do Direito (Barroso, 2006, p. 8).

Barroso (2014) ainda pondera o seguinte:

O neoconstitucionalismo é produto de transformações profundas no modo como se pensa e se pratica o direito constitucional. O advento de uma cultura pós-positivista e a expansão do papel do Judiciário e da jurisdição constitucional abriram caminho para um constitucionalismo principiológico e voltado para a concretização dos direitos fundamentais (Barroso, 2014, p. 29).

O Neoconstitucionalismo, portanto, representa uma nova forma de compreender e debater o Direito — em suas dimensões ontológica, fenomenológica e epistemológica —, marcada pela força expansiva da Constituição e pela centralidade na proteção dos direitos fundamentais. Nesse contexto, sobressaem dois processos: a constitucionalização-inclusão, caracterizada pela incorporação, no texto constitucional, de matérias antes não previstas, acompanhada da introdução de valores e diretrizes políticas, como a proteção ambiental e do consumidor; e a constitucionalização-releitura, que consiste na difusão dos valores constitucionais pelo ordenamento jurídico, utilizando-se técnicas como a interpretação conforme a Constituição e a filtragem constitucional das normas.

Conforme Barroso (2003), a natureza peculiar das normas constitucionais fez com que a doutrina e a jurisprudência elaborassem, ao longo do tempo, um conjunto próprio de diretrizes voltadas à sua interpretação. Esses princípios possuem caráter instrumental — e não de conteúdo —, servindo como fundamentos lógicos e metodológicos para a aplicação do texto constitucional. Entre eles, destacam-se a supremacia da Constituição, a presunção de constitucionalidade dos atos estatais, a interpretação conforme, a unidade do texto constitucional, a razoabilidade e a busca pela efetividade.

No entanto, conforme o autor supracitado, recentemente, operadores jurídicos e os teóricos do Direito perceberam que as abordagens convencionais de interpretação jurídica não são completamente eficazes na solução de problemas associados à aplicação da vontade constitucional. Isso levou ao desenvolvimento de novos conceitos e categorias doutrinárias, reunidos sob o termo "nova interpretação constitucional".

Apesar de o Neoconstitucionalismo rogar, no limite, pela consecução dos direitos fundamentais, o uso de ponderação principiológica dá ensejo a subjetividades que mitigam, senão secundarizam a pauta substantiva em jogo. Daniel Sarmento (2009) assinala que a inclinação do Neoconstitucionalismo para a via judicial apresenta um viés potencialmente antidemocrático, já que o Poder Judiciário, por não ser submetido diretamente ao controle da soberania popular por meio do voto, acaba gerando um certo “déficit” democrático na concretização de direitos fundamentais. Além disso, adverte que a ênfase na aplicação de princípios e na técnica de ponderação, em detrimento da utilização de regras e do método de subsunção, pode ser especialmente arriscada no contexto brasileiro, dadas as peculiaridades da nossa cultura jurídica e institucional.

Essa preocupação, pode-se dizer, é compartilhada pelo legislador, a quem cabe a formatação normativa orientadora da sociedade. Ilustra esse ponto o recém-introduzido artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, senão veja-se: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (Brasil, 1942, Art. 20).

Esse dispositivo reforça o princípio da responsabilidade decisória, impondo ao juiz o dever de considerar, na fundamentação, os efeitos práticos de sua decisão, sobretudo de ordem econômica, em diálogo com a análise econômica do direito. Essa diretriz pode ser interpretada como tentativa de limitar o ativismo judicial e conter excessos da chamada “microjustiça”, preservando direitos e o uso adequado de recursos públicos.

Nessa discussão, Marcelo Neves (1996) destaca a ideia de Constitucionalização Simbólica, em que a função simbólica da Constituição (ideológica e cultural) prevalece sobre a normativa, comprometendo sua efetividade. Para ele (1996), a Constituição é um instrumento de interpenetração entre política e direito, podendo ser simbólica em dois sentidos: (i) negativo, quando falta concretização normativa ampla; e (ii) positivo, quando exerce papel político-ideológico relevante, muitas vezes mascarando conflitos sociais.

Hesse (1991) lembra que, mesmo com riscos do subjetivismo, a expansão dos princípios aumenta a adaptabilidade da Constituição à realidade. Essa tensão entre a abertura principiológica, que fortalece a efetividade constitucional e o perigo de decisões excessivamente subjetivas, revela um equilíbrio delicado no sistema jurídico.

Dessa forma, o Neoconstitucionalismo ampliou a força normativa da Constituição, orientando o poder público à concretização dos direitos fundamentais. Contudo, sua abertura principiológica revelou limites e riscos de subjetividade. Nesse contexto, emerge o constitucionalismo aspiracional, que enfatiza a função promocional da Constituição como

instrumento de impulso e direção das políticas estatais rumo à efetivação dos valores constitucionais — tema do próximo tópico.

1.2.2 O Constitucionalismo Aspiracional e a função promocional da Constituição

O Constitucionalismo Aspiracional proposto por Garcia (2005) é uma das formas de abordar a postura dirigente e programática da Constituição Federal de 1988. Essa teoria ampara a ideia de que os objetivos substanciais da Constituição devem ser realizados como pré-condição ao desenvolvimento do Estado. Nesse sentido, a Constituição veicula direções de ação que, mesmo utópicas em um primeiro momento, representam vetor valorativo orientativo da ação estatal. Essa orientação jurídica impactaria, com o tempo, tanto a realidade jurídica do país quanto a sua capacidade de prover direitos fundamentais. Para acrescentar, o autor entende que a Constituição Aspiracional alia o texto maior à ideia de progresso, o que se reveste de especial importância em países marcados pela desigualdade social, vez que os direitos fundamentais passam a constar do projeto de país a longo prazo.

Note-se que há, nesse discurso, uma correlação entre o cumprimento dos objetivos materiais previstos pelo sistema jurídico e a eficácia do usufruto dos direitos fundamentais pela população, tornando a relação entre direitos e princípios necessária para a concretização dos ideais nelas baseados. Diante disso, o texto constitucional, para além de um fundamento jurídico, também representa uma carta política voltada para o progresso de uma nação a partir de um modelo de sociedade (García, 2013).

Nessa cognição, há de se ter em mente que concretizar direitos requer efetividade de políticas públicas. Apesar dessa relação necessária, nem sempre o Direito prescreve uma realidade presente, e mesmo a política se baseia em probabilidades de efetividade e suporte, política de uma dada ação estatal. Exemplo desse comprometimento executório é aventado por Hart (1961, p. 58): “De tal forma que um desenvolvimento errôneo dentro dos encargos assumidos pelos funcionários pode facilmente colocar em risco os direitos fundamentais”.

No mais, pode-se dizer que no Constitucionalismo Aspiracional a Constituição encabeça mandatos de otimização, os quais orientam a realidade jurídica de um país e mesmo a configuração do Estado. Como pontua García (1991, p. 7): “A Constituição vale, não pelo que pode conseguir ou mudar mediante a imposição de novas condutas, mas pelo que pode mudar mediante a criação de novas representações; não pelo que fará, mas pelo que fará crer”.

Outro desdobramento dessa vetorização axiológica constitucional é que se estabelece um critério de validade/legitimidade da ação estatal, a qual deve, na medida do possível, guardar

compatibilidade com os desígnios constitucionais. Essa linha de intelecção reforça a lógica das constituições aspiracionais, no entendimento de que, ao determinar uma série de critérios utópicos dentro do texto, estes podem, em qualquer caso, constituir um contexto no qual um Estado tende a se aperfeiçoar, assumindo uma conduta que o leve a perseguir essa utopia, que embora possa ser irrealizável em qualquer caso, não deixa de ser valiosa como uma “vocação de evolução econômica jurídica e social que a nação tem” (Jaramillo *et al.*, 2007, p. 31).

Há vantagens associadas à linha de pensamento aspiracional. A exemplo, Uprimny (2011) pondera que:

O constitucionalismo latino-americano recente pertence também a um novo tipo, por ser aspiracional ou transformador, com uma forte matriz igualitária. Com efeito, parece claro que a maior parte das reformas teve como propósito superar certas tradições de autoritarismo e arbitrariedade na América Latina, buscando uma maior consolidação do Estado de Direito e um aumento da eficácia do Estado, graças ao fortalecimento da capacidade e da independência do Poder Judiciário e dos órgãos de controle. (Uprimny, 2011, p. 123)

De outra banda, há na doutrina quem aponte fragilidades desse marco teórico. Uma primeira questão trazida por Salgado (2007) é a expectativa exagerada do povo diante da capacidade satisfativa do Estado. Este embate entre uma realidade social distante do que se preconiza na constituição pressionaria por inúmeras reformas em seu texto, sobremaneira no intuito de otimizar a gestão da coisa pública. Esse conjunto de alterações tenderia a enfraquecer a relação entre o Direito e o presente, em detrimento da vocação de estabilidade da Constituição como parâmetro de avaliação entre o futuro e o passado em termos de conquistas.

Além disso, segundo Perez (2016), pode haver um esvaziamento da força vinculante constitucional caso não haja ganhos fáticos e haja uma percepção de descolamento entre as metas e os resultados obtidos. Esse fator levaria a descrença na capacidade de realização estatal, ao reforçar a ideia de que as normas programáticas não guardam compromisso com os resultados. Gargarella (2015) externa essa desconexão entre os vetores constitucionais e a realidade no contexto da América Latina, senão veja-se:

Muitos têm se referido, então, às novas Constituições latino-americanas como "poéticas": Constituições que não falam da realidade, mas incluem expressões de desejos, sonhos, aspirações, sem qualquer contato com a vida real dos países onde são aplicadas" (Gargarella, 2015, p. 11).

O acenado autor também releva que normas que impõem custo excessivo ao Estado podem ocasionar barreiras de cunho orçamentário-financeiro, as quais delimitam a capacidade executiva estatal.

Apesar das críticas, Garcia (2005) defende que há valor na Constituição Aspiracional, vez que o sistema constitucional, tal como é conhecido hoje, necessita de tendências aspiracionais, pois elas têm a capacidade de influenciar a forma como um Estado se desenvolve, criando, assim, uma espécie de identidade que pode muito bem ser aceita pelo povo, levando-o a modificar seu comportamento em relação a ele, com o objetivo de tornar essas expectativas uma realidade, configurando um contexto desejável em termos de desenvolvimento.

Apesar disso, adverte Garcia (2005) que não se pode permitir que essa tendência seja levada ao extremo, especialmente porque o desenvolvimento excessivo dessa tendência resulta na configuração de muitas expectativas, sem que elas sejam atendidas pelo sistema, o que, no futuro, poderia levar à desilusão dos administrados, que passariam a desconfiar de um Estado incapaz de cumprir os propósitos e as obrigações que lhe foram outorgados pela carta constitucional. Projetada de forma adequada, a Constituição Aspiracional pode contribuir para o desenvolvimento de um Estado ao determinar uma imagem prospectiva que o ajudará a evoluir.

Nesse cenário, o constitucionalismo aspiracional evidencia o potencial da Constituição como instrumento de orientação e transformação social, mas também revela os limites de sua concretização diante das restrições fáticas e institucionais do Estado. A divergência entre o que a norma projeta e o que se concretiza na prática evidencia que a efetivação dos valores constitucionais depende de uma leitura aberta e plural do texto constitucional — uma hermenêutica capaz de dialogar com a sociedade, com as políticas públicas e com a própria dinâmica democrática. É nesse ponto que se insere a reflexão sobre a Constituição Aberta e a interpretação pluralista das políticas públicas, tema do próximo assunto.

1.2.3 A Constituição aberta e a interpretação pluralista das políticas públicas

Entre as vertentes, a doutrina constitucionalista pós-moderna da sociedade aberta dos intérpretes, formulada por Häberle (2003) é uma base teórica interessante. Para esse autor, a Constituição é um processo público e coletivo, fruto da participação de diferentes atores em uma sociedade plural. Trata-se de uma ordem fragmentada e aberta, marcada pela interpretação contínua e pela influência da publicidade, que lhe confere força normativa e sentido dinâmico.

Embora essa visão se ampare na interpretação constitucional, e não necessariamente na concretude dos objetivos constitucionais, não se deve perder de vista que no estudo das políticas públicas pelo prisma constitucional, alavanca a importância da interpretação dessas normas. O

alcance do sentido da norma, portanto, também condiciona à ação estatal tendente à concretização dos objetivos constitucionais.

Na esteira da “Sociedade Aberta de Intérpretes”, o entendimento constitucional não fica adstrito à posição dos órgãos oficiais do Estado e passa a incluir a possibilidade de a sociedade como um todo participar do processo interpretativo. Noutras palavras, abre a definição do alcance de significação dos termos constitucionais para ponderação de seus destinatários, no limite, pelos cidadãos.

Essa abertura traria a vantagem de incrementar a capacidade investigativa do alcance dos termos constitucionais, o que possui importância diante de situações jurídicas complexas (Silva, 2009). Além disso, Häberle (2003) sustenta que a norma possui contorno de possibilidade jurídica, de sorte que é de sua interação com a realidade que se extrai o sentido. Nessa visão, a participação dos destinatários da norma traria ganho, vez que eles conhecem, de forma mais próxima, a realidade objeto das incumbências constitucionais.

A consequência mais evidente dessa concepção é o reconhecimento da comunidade política como elemento central na formação do sentido constitucional. A participação social no processo interpretativo amplia a legitimidade democrática da Constituição, na medida em que incorpora diferentes vozes e experiências à sua concretização. Além disso, essa abertura interpretativa possibilita uma inclusão mais efetiva das minorias tradicionalmente sub-representadas nos espaços decisórios, fortalecendo o caráter plural e participativo do constitucionalismo contemporâneo.

Dessa forma, o povo, enquanto legítimo detentor de poder, ao intervir no alcance das normas constitucionais, mesmo que indiretamente, implica substancial condição de legitimação dos pronunciamentos emanados pelos principais órgãos políticos do país, dentre os quais, inclui-se o Supremo Tribunal Federal, quando busca equilibrar a balança dos poderes da República.

O Supremo Tribunal Federal é o guardião da norma constitucional. Apesar disso, não pode ignorar por completo as opiniões das diversas camadas da sociedade, sob pena de desvirtuar-se do primado da soberania popular, positivamente inscrita na Constituição como nota elementar de toda e qualquer manifestação do Poder. Se todo poder emana do povo, não pode permanecer indiferente o órgão de cúpula do Judiciário nacional às considerações da população (Silva, 2009).

Para resumir, nos escritos de Häberle (2003) há uma conjunção entre o corpo clássico de intérpretes e os cidadãos em processo de democratização do espaço de interpretação constitucional. Corolário disso é que a interpretação de atores extraestatais nos julgamentos de

considerável significação política tem relevância. Todo aquele que vive a norma é intérprete dela.

Cumprido mencionar também que esse método de interpretação plural da Constituição enseja o “possibilismo” filosófico propugnado por Häberle (2003), que visa a descoberta dos meios para conservar e recriar continuamente condições de liberdade para todos os indivíduos, com vistas à consecução de um justo e razoável equilíbrio de interesses, a fim de proteger a constituição do passar do tempo. Consubstanciado na tríade “realidade-possibilidades-necessidades”, há uma indispensável harmonização.

Transpondo essa abordagem para um contexto mais contemporâneo, percebe-se uma afinidade conceitual, sociológica e filosófica entre as premissas do possibilismo de Häberle e as técnicas de interpretação constitucional atualmente sistematizadas por Canotilho (2003) como:

No momento actual, poder-se-á dizer que a interpretação das normas constitucionais é um conjunto de métodos, desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência com base em critérios ou premissas (filosóficas, metodológicas, epistemológicas) diferentes, mas, em geral, reciprocamente complementares. (Canotilho, 2003, p. 1210)

Em contraponto, há quem critique a proposta teórica de Häberle (2003) e seu condão generalista. Lafuente (2000), por exemplo, argumenta que embora os agentes sociais possam interpretar a norma constitucional, isso não se reveste de importância, vez que essa interpretação, a despeito de ocorrer, não é vinculante de sorte, que apenas a interpretação do STF importaria, por ter caráter vinculante. O mesmo autor defende que a desigualdade social no Brasil, por si só, inviabilizaria a pluralidade de interpretação. Coelho (2006), em sentido próximo, discute que ao conferir-se a qualquer agente social a capacidade de interpretar a Constituição, gera-se o risco de formação de deformações de viés interpretativo constitucional.

Apesar das críticas tecidas, Häberle (2003) argumenta que parece haver um reducionismo equivocado do papel da comunidade política no processo interpretativo. Sobre isso, Rabenhorst (2007) reflete que há outros sujeitos interpretativos, dentre os quais os próprios organismos sociais. Dizer, ademais, que a participação da sociedade no processo hermenêutico acaba sendo irrelevante, porquanto a única interpretação vinculante é a do Tribunal Constitucional, implica uma indevida diminuição do espaço juridicamente reservado à iniciativa popular, tanto no que se refere à eliminação de dúvidas sobre aspectos fáticos da controvérsia quanto às ponderações merecedoras de exame, em obséquio ao primado democrático, necessário a toda coletiva manifestação política de alcance nacional.

O que se defende, pode-se dizer, é que “mesmo que não caiba à sociedade ultimar o alcance do sentido da norma, lhe cabe o direito de influir nesse processo influenciando a posição do Tribunal” (Silva, 2009, p. 26). Some-se a isso, e nos termos de Häberle (1997) a ideia de que: “A democracia não se desenvolve apenas no contexto de delegação de responsabilidade formal do Povo para os órgãos estatais (legitimação mediante eleições), mas até o último intérprete formalmente ‘competente’, à Corte Constitucional” (Häberle, 1997, p. 36).

Ainda dentro desse debate teórico, há relevância em se aproximar essa conjunção dessas ideias ao concretismo dos direitos fundamentais constitucionalmente postos e cujo destinatário maior é o cidadão. Nesse sentido, Silva (2009) reflete o seguinte:

Aliás, é no particular dos direitos fundamentais que mais se evidencia a oportuna contribuição da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Isso porque a concepção desses direitos toca diretamente aos seus titulares, isto é, interessa primordialmente aos destinatários das disposições normativas. De maneira que, no trato dos direitos fundamentais, sua compreensão invoca, além do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial, a colaboração da sociedade que, por excelência, vivencia na pele de cada integrante sua mais fiel exteriorização (Silva, 2009, p. 27).

O próprio Häberle (2003) considera em seus escritos o ganho em estabelecer-se uma realização cooperativa dos direitos fundamentais.

O conceito de ‘sociedade aberta dos intérpretes da Constituição’ se concretiza, em especial, no campo dos direitos fundamentais. Esse conceito será delineado por seus protagonistas, ou seja, com referência aos estudiosos do Direito, aos juízes constitucionais e aos titulares afetados em seu direito fundamental (quanto à relevância da autocompreensão destes últimos, ver, por fim, a decisão 54, p. 148 e seguintes, do Tribunal Constitucional Federal, sobre o direito geral da personalidade). Esses são – junto a muitos outros – os que participam dos processos de interpretação dos direitos fundamentais, cada um com uma função e relevância peculiares. A atuação dos direitos fundamentais, que se apresenta como um complexo processo de divisão de trabalho, deve ser reduzida aos três âmbitos já mencionados, que participam da ‘realização cooperativa dos direitos fundamentais’ (Häberle, 2003, p. 222-223).

Do exposto, pode-se perceber a pertinência entre a abordagem teórica de Häberle (2003) em relação ao problema de pesquisa desta tese, sobretudo ao pormenorizar como se dá a conexão entre a norma e a realidade, especialmente quanto às possibilidades interpretativas da norma, as quais guardam contato com a legitimidade democrática constitucionalmente atribuída.

1.2.4 O planejamento estratégico situacional e a implementação das políticas públicas sob o prisma constitucional

Acrescenta-se, neste ponto, um instrumental teórico ligado à operacionalização de medidas capazes de dar realidade aos desígnios constitucionais. Abordar a Constituição Dirigente nesse intento nos permite traçar circunstâncias e nuances que podem escapar de uma abordagem puramente teórica e distanciada da realidade.

Com isso em mente, optou-se pelo destrincho da técnica intitulada: “Planejamento Estratégico Situacional”. De forma mais precisa, ela confere efetividade ao processo de formulação e execução de políticas públicas e, nesse limite, conversa com os objetivos desta pesquisa.

O “Planejamento Estratégico Situacional” é referencial teórico metodológico desenvolvido por Matus (1997)² a fim de racionalizar o planejamento para viabilizar projetos de governo. Parte-se da ideia de que dirigentes políticos podem incrementar sua capacidade de governo através da utilização de métodos de planejamento moderno para mitigar os descompassos circunstanciais que podem desviar as políticas de governo.

Para Matus (1997), o conceito de planejamento remete a:

O conceito de Planejamento - cálculo que precede e preside a ação. incorpora aspectos de gerência, aspectos organizacionais e a ênfase no momento tático-operacional, ou seja, no planejamento da conjuntura e na avaliação e atualização constante do plano. O planejamento passa a estar intrinsecamente vinculado à ação e aos resultados/impactos e não somente ao cálculo que antecede a ação (Matus, 1997, p. 4).

Trata-se, portanto, de interação dialética entre sujeitos a partir de cálculos estratégicos por meio de um enfoque normativo e situacional. O método objetiva conferir certa inteligibilidade gerencial diante de uma multiplicidade de percepções fenomenológicas de uma realidade. Cada sujeito que influencia o processo de planejamento tem uma visão de mundo parcial. Alinhar gerencialmente esses elementos configura o desafio de gestão.

O planejamento exige hoje incorporar o cálculo político, que envolve tanto conflitos quanto a busca de consensos, Matus (1997). A viabilidade de uma ação depende da análise das motivações dos atores que detêm recursos de poder, considerando seus interesses e valores, que indicam maior ou menor apoio à operação. Com base nisso, identifica-se se a iniciativa é consensual ou conflitiva. Nos casos de conflito, a viabilidade deve ser construída por meio de

² Carlos Matus, para situar, é chileno, ex-ministro da economia durante o governo Allende, tendo também presidido o Banco Central do Chile.

estratégias como cooperação (negociações para conciliar interesses), cooptação (atração de apoio para uma posição) ou confronto (redução da influência de atores contrários).

Diante disso, o planejador/ator deve ter consciência de suas limitações e buscar compreender variáveis úteis de outros pontos de vista, a fim de otimizar as capacidades de formulação estratégica diante de um problema. Para Matus (1997), um problema é uma realidade insatisfatória, mas superável, que pode ser transformada em outra condição mais favorável. Ele ressalta que problemas não se resolvem de forma definitiva: cada intervenção eficaz deve gerar um novo intercâmbio de problemas, produzindo avanços na realidade. Já o ator é aquele que detém uma base organizada, um problema estruturado e claro e a capacidade de influir sobre as variáveis-chave que compõem uma determinada situação.

No Planejamento Situacional, o plano deve ser traduzido em operações concretas, assegurando coerência entre diretrizes gerais e execução prática. Ele é entendido como um conjunto de compromissos definidos em termos de recursos, produtos, resultados, prazos e responsabilidades, e não apenas como orientações genéricas. Cada operação deve articular de forma clara os recursos necessários e os resultados esperados, permitindo sua orçamentação. Além dos aspectos econômicos, entram em jogo fatores políticos, organizacionais e de conhecimento. Toda operação, por sua vez, requer acompanhamento, controle e avaliação contínua.

Ao contrário do planejamento tradicional, focado em setores, o Planejamento Estratégico Situacional parte de problemas latentes, entendidos como oportunidades para gerar novas políticas. Esses problemas devem ser explicados de modo abrangente — político, econômico, ideológico e cultural — para revelar sua rede causal. Tal análise, representada no Fluxograma Situacional, permite identificar os nós críticos, pontos sensíveis que orientam as ações de mudança.

O Planejamento Estratégico Situacional, para Matus (1997), está organizado em quatro momentos de análise: Momento Explicativo; Momento Normativo; Momento Estratégico e Momento Tático-Operacional.

O momento explicativo se desenvolve pela explicação da realidade aos olhos do planejador e demais atores sociais. Isso permite a hierarquização dos problemas, que baseia a construção de um fluxograma situacional para compreender a interação de suas variáveis, de forma a identificar-se os nós críticos preditos. Esse plano de ação deve ser flexível a mudanças na realidade e na ponderação relativa de cada elemento-chave no tempo.

Já no Momento Normativo, cada proposta de ação deve ser esmiuçada em seus fundamentos e verificada a sua compatibilidade com o objetivo almejado. Trata-se de um

cálculo estimado de resultados, sujeito a variações e incertezas. Os contextos podem ser de cenários otimista, central e pessimista. Cada cenário conduz à opção por operações mais condizentes à busca da situação-objetivo.

No Momento Estratégico, o foco está em medir a viabilidade política do plano, analisando aliados e opositores das operações propostas e articulando o “deve ser” com o “pode ser” para formular estratégias realizáveis. Para Matus (1997), estratégia significa tanto definir o que é essencial para alcançar os objetivos quanto escolher a forma de lidar com os demais atores, buscando cooperação ou superando resistências.

Já o Momento Tático-Operacional corresponde à execução concreta das decisões, quando o conhecimento é transformado em ação. Nessa fase, é indispensável avaliar a conjuntura para ajustar a implementação, garantindo que o plano mantenha sua efetividade. Nesse escopo, Matus (1997) tece as seguintes considerações: “A resolução de problemas e operações é a forma de correção mútua entre plano e realidade, ajustando-se um ao outro conforme as circunstâncias e mediante decisões e ações concretas” (Matus, 1997, p. 487). Após os momentos do processo, o controle de fluxo ocorre por meio de um sistema diário de direção estratégica. Para que os planos sejam validados na prática, é necessário integrar plano modular, orçamento por programas e gestão de operações.

O Planejamento Estratégico Situacional, nesse contexto, busca mediar conhecimento e ação, mantendo o plano em constante reelaboração, mas sempre útil ao dirigente. Sua estrutura inclui participação, diagnóstico claro dos problemas, definição das operações, responsáveis, metas, recursos, cronograma e mecanismos permanentes de monitoramento e ajustes.

No Brasil, o PES tem inspirado experiências de planejamento por oferecer um método complexo, mas consistente, capaz de lidar com a fragmentação e a incerteza próprias dos processos sociais, concebidos como um sistema aberto e probabilístico. Sobre isso, pontua Artmann (1997, 724): “O enfoque de Planejamento Estratégico-Situacional – PES (Matus, 1993, 1994b e c) surge no âmbito mais geral do planejamento econômico-social e vem sendo crescentemente utilizado no campo da saúde.”.

A explicação situacional caracteriza-se por ser multidimensional e abrangente, contemplando as diversas dimensões da realidade — política, econômica, ideológica, cultural, ecológica, entre outras. Requer uma abordagem interdisciplinar e multissetorial, capaz de dialogar com o plano setorial sem perder de vista as demais perspectivas. Deste modo, trata-se de uma explicação simultaneamente autorreferencial e policêntrica.

Para saber, Matus (1997) alerta sobre o risco da cegueira situacional, que surge de análises parciais. Para evitá-la, é preciso adotar múltiplas perspectivas, consultar especialistas,

usar estudos existentes e, se necessário, realizar pesquisas. Problemas estratégicos costumam estar interligados, exigindo explicações intersetoriais e a identificação de nós críticos — causas prioritárias para a ação.

As operações são conjuntos de ações que utilizam diferentes recursos e geram produtos (bens, serviços, normas, fatos políticos, conhecimento etc.), cujos resultados são medidos pelo impacto nos indicadores do problema. Planos que demandam muitos recursos devem separar ações sob governabilidade direta (plano de ação), daquelas que dependem de outros atores (plano de demandas).

A trajetória estratégica organiza operações consensuais e conflitivas ao longo do tempo para acumular força política e viabilizar o plano. A gestão deve priorizar questões estratégicas, evitando que urgências desviem atenção do essencial. Três sistemas sustentam o plano: prestação de contas (responsáveis definidos e acompanhamento regular), gerência por operações (medir eficácia e ajustar ações) e monitoramento e avaliação (informar os demais sistemas e medir resultados e processos).

Para Matus (1997), a explicação situacional propõe uma análise multidisciplinar dos problemas sociais, considerando sua interdependência e evitando reduções simplistas. O êxito das ações públicas requer monitoramento contínuo, responsabilidades definidas e flexibilidade adaptativa. No caso educacional, por exemplo, altas taxas de evasão e repetência decorrem de fatores intermediários, como infraestrutura precária ou baixa valorização docente, que comprometem a missão escolar e a efetividade das políticas. Essa visão integrada reforça que a análise das políticas públicas deve estar ancorada em uma leitura constitucional orientada pela Proteção Integral, tema do próximo tópico.

1.3 A proteção integral como vetor constitucional e teórico na avaliação de políticas públicas

A Teoria da Proteção Integral expressa uma valoração constitucional, refletindo o entendimento de que as diretrizes da Constituição devem atuar como vetores da ação estatal por meio das políticas públicas. Como visto nas discussões anteriores, diferentes abordagens teóricas e instrumentos operacionais convergem na defesa da força irradiante da Constituição sobre todo o sistema jurídico. Nessa perspectiva, a Teoria da Proteção Integral pode ser compreendida tanto como um princípio orientador da formulação de políticas públicas quanto como uma métrica para avaliar a coerência e a sinergia entre essas políticas e a intenção constitucional que lhes dá fundamento.

A Doutrina da Proteção Integral que deu conteúdo à Teoria da Proteção Integral firmou-se no Brasil com a Constituição Federal de 1988. Antes disso, já havia compromissos firmados sobre o tema tanto na Convenção do Direitos da Criança e do Adolescente quanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, ambos os acordos ratificados pelo Brasil. Essa doutrina objetiva garantir, com prevalência, os direitos fundamentais ao público infantojuvenil. O desenvolvimento desse objetivo e as raízes teóricas dessa Doutrina foram marcados pelo contraponto feito em relação ao modelo anterior a 1988, nomeado de “Doutrina da Situação Irregular”.

Para pontuar, a “Doutrina da Situação Irregular” remonta ao primeiro Código de Menores de 1927 em vigor até a década de 1980, o qual tratava crianças e adolescentes vulneráveis como sujeitos passivos de intervenção, sob uma ótica assistencialista e punitiva (Leite, 2002). Esta ideia de irregularidade é descrita por Custódio (2008) como:

De outro modo, os poderes legislativo, executivo e judiciário mantinham-se regularmente omissos, manifestando-se apenas quando as crianças assumiam a condição de objeto de interesse “jurídico”, seja pela prática de infrações, seja pela própria condição de exclusão social que as colocava em evidência. Aí, era o momento de configurar a irregularidade, que nunca era das instituições, mas sempre recaía sobre a criança, pela própria previsão ordenada no sistema jurídico ou pela condição de fragilidade que a submetia a imposições adultas produzindo o paradoxo da reprodução da exclusão integral pela via da inclusão na condição de objeto de repressão (Custódio, 2008, p. 25).

Nessa perspectiva, as autoridades só se mobilizavam quando as crianças passavam a ser tratadas como objetos de interesse jurídico: seja por estarem envolvidas em infrações ou por se encontrarem em situações de exclusão social que as destacavam (Custódio, 2008). Na visão de Oliveira e Romão (2015), a “Doutrina da Situação Irregular” detém uma postura controladora e higienista. Pode-se dizer, inclusive, segundo Catão (2012), que a refração cada vez maior a essa concepção de cunho assistencial e autoritário trouxe protagonismo ao debate a respeito dos direitos das crianças e dos adolescentes.

De toda sorte, a Constituição Federal de 1988 firmou opção jurídica pelo modelo da proteção integral, em seu artigo 227, refratando a Doutrina da Situação irregular. Nessa mesma linha, o Distrito federal, por exemplo, optou por externar em sua Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) a referida seleção:

CAPÍTULO VII DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 267. É dever da família, da sociedade e do Poder Público assegurar à criança e ao adolescente, nos termos da Constituição Federal, com absoluta prioridade, o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer,

profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, constrangimento, vexame, crueldade e opressão.

§ 1º O Poder Público, por meio de ação descentralizada e articulada com entidades governamentais e não governamentais, viabilizará:

(...)

VI – o cumprimento da legislação referente ao atendimento socioeducativo, garantindo-se o respeito aos direitos humanos e à doutrina da proteção integral. (Inciso acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 77 de 23/04/2014) (Distrito Federal, 1993, Art. 267).

Para mais disso, a “Doutrina da Proteção Integral” prevê direito a uma rede de proteção que abrange saúde, educação, dignidade, liberdade e convivência familiar e comunitária, considerando as necessidades específicas de crianças e adolescentes. Há, portanto, um afastamento da ideia de crianças e adolescentes como objetos de intervenção, o que inclusive foi reforçado com a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Nogueira, 2022; Rodrigues, 2017).

Resumem bem a transição entre a “Doutrina da Proteção Irregular” para a “Doutrina da Proteção Integral” os dizeres de Catão (2012):

Vemos a Doutrina da Proteção Integral como um princípio que rompeu com os ideários segregacionista e estigmatizante da legislação menorista, passando a nortear os direitos da criança e do adolescente em contexto do constitucionalismo democrático no país (Catão, 2012, p. 470).

Como se vê, a doutrina da proteção integral guarda relação com o ideário componente de um Estado de Direito democraticamente constituído, sobremaneira sob o prisma dos direitos constitucionais fundamentais garantidos ao público infanto-juvenil e sua estreita relação com o exercício da cidadania. Além disso, representa percepção garantista que rompe com o tratamento despendido pela Doutrina da Situação Irregular, ao ponto de formar suas próprias regras edificantes/epistemológicas de uma Teoria da Proteção Integral.

O contraponto entre as duas doutrinas, conforme predito na seção anterior, gerou força motriz para a reformulação da Doutrina da Proteção Integral como uma Teoria da Proteção Integral. Nesse sentido, pontua Custódio (2008):

Sob este aspecto o Direito da Criança e do Adolescente apresenta poucas relações com o modelo do Direito do Menor, pois estão constituídos por valores, princípios, regras, métodos e problemas científicos radicalmente diferenciados, daí se poder afirmar que a **contraposição dialética das duas doutrinas produziu uma verdadeira teoria, capaz de ser aferida por meio de métodos, técnicas e procedimentos científicos.**

(...)

A constituição de uma base epistemológica consistente possibilitou a doutrina da proteção integral reunir tal conjunto de valores, conceitos, regras,

articulação de sistemas e legitimidade junto à comunidade científica que a elevou a um outro nível de base e fundamentos teóricos, recebendo, de modo mais imediato, a representação pela ideia de **Teoria da Proteção Integral** (Custódio, 2008, p. 27-29, grifos nossos).

A formação da Teoria da Proteção Integral, nesse contexto, surge como superação da roupagem doutrinária anterior. O faz ao introduzir no debate conceitos, princípios e regras instrumentais, os quais cooperam e interagem entre si (Custódio, 2008; Veronese, 2003; Ramidoff, 2007). O progresso de um conhecimento, para Kuhn (1991), baseia-se mais em rupturas do que na sedimentação gradual de conhecimentos. Com esteio nesse viés, a rutura entre os modelos doutrinários em questão permitiu o progresso e o subsequente estabelecimento teórico da proteção integral.

Para desenvolver a ideia de formação teórica, o mesmo Kuhn (1991, p. 15) preconiza que formar uma Teoria requer três problemas Dirigidos: “1. Determinação de fatos significantes; 2. Pareamento de fatos com a teoria; e 3. Articulação da teoria” (Kuhn, 1991, p. 15).

No caso em apreço, foram bem delineados os eventos de relevo sob o qual a Teoria da Proteção Integral deveria se focar de forma articulada. A centralidade se dá na consecução dos direitos fundamentais ao público infanto-juvenil, o que estava distante dos propósitos da Doutrina da Situação Irregular. Quando há uma percepção de que o paradigma anterior não responde à realidade, forma-se uma nova teoria, com regras e discursos que lhe são próprios. Exemplo desse segmento é a educação básica pública, a qual requer uma leitura conglobante entre os objetivos constitucionais e os meios para o seu atingimento eficaz.

Em sentido próximo, pontua Custódio:

A Teoria da Proteção Integral é a base epistemológica para a interpretação dos comandos constitucionais e demais normativas nacionais e internacionais. Assim, a interpretação dos instrumentos jurídico-protetivos dos direitos das crianças e adolescentes deve ter como critério hermenêutico os pressupostos da Teoria da Proteção Integral (Custódio, 2017, p. 652).

Observe-se, em adição, que a Teoria da Proteção Integral foi incorporada ao ordenamento brasileiro com base Constitucional, Legal (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente) e Principiológica (Nogueira, 2022). A base constitucional estabeleceu as bases da Teoria da Proteção Integral como vetor para a família, a sociedade e o Estado, em corresponsabilidade simultânea, para assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, direitos básicos de cidadania e desenvolvimento (Costa Oliveira, 2022).

Um dos prismas desse debate é a aproximação entre a proteção integral e a democracia. Sobre isso, Ramidoff (2007, p. 21) ressalta que a Constituição Federal de 1988: “Configurou uma opção política e jurídica que resultou na concretização do novo direito embasado na concepção de democracia”.

Já no que concerne à base legal, coube ao Estatuto da Criança e do Adolescente disciplinar a Teoria da Proteção Integral, ao prever uma reconfiguração nas esferas política e institucional, no sentido de concretizar os dizeres constitucionais, com destaque para o seu artigo 227 (Veronese, 2006). Uma das consequências práticas apregoadas no referido estatuto foi a implementação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), organizado em redes institucionais descentralizadas (Custódio, 2008).

O SGDCA interage de maneira transversal com o Sistema Nacional de Educação, objetivando assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, previstos na Teoria da Proteção Integral. Conforme escritos de Custódio (2008), a construção de um SGDCA:

(...) não significa a absoluta individualização das responsabilidades com a efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, mas a verdadeira ação compartilhada e complementar no sistema de garantias de direitos orientado pela integração operacional dos órgãos do poder público responsáveis pela aplicação do Direito da Criança e do Adolescente (Custódio, 2008, p. 37).

Farinelli (2016), nessa questão, adiciona as regulações e os desdobramentos do SGDCA junto ao sistema de justiça:

Na análise proposta, registra-se a ênfase na defesa, na promoção e no controle dos direitos dentre as **atribuições do SGDCA, definidas no ECA e normatizadas pelo CONANDA na Resolução n. 113/2006**, para garantia de acesso à justiça e à proteção jurídico social, voltadas para o **sistema de justiça traduzidos na atuação das Varas da Infância e da Juventude e no Conselho Tutelar**, como órgão autônomo representativo da sociedade para zelar pelos direitos da criança e do adolescente (Farinelli, 2016, p. 65, grifos nossos).

Aproveitando o ensejo, cabe neste ponto esmiuçar, em certa medida, a Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), a qual estabeleceu estrutura, competências e finalidades do SGDCA, a saber:

Art.1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na **aplicação dos instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e**

controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, estadual Distrital e Municipal.

§ 1º Esse sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de **operacionalização de políticas públicas**, especialmente nas áreas de saúde, **educação**, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade (Conanda, 2006, art. 1º, grifos nossos).

Ainda sobre a finalidade do SGDCA, um desdobramento do Estatuto da Criança e do Adolescente, Farinelli (2016) acrescenta o seguinte:

O SGDCA tem a finalidade de promover, defender e controlar a **efetivação integral de todos os direitos da criança e do adolescente** (direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos). Trata-se de um sistema estratégico, para além de um sistema de atendimento, complexo em sua estruturação, que deve promover ações que viabilizem a prioridade do atendimento à infância em qualquer situação (Farinelli, 2016, p. 65, grifos nossos).

Feito esse aparte a respeito da previsão constitucional e legal para a Teoria da Proteção Integral, passa-se a avaliar seu substrato principiológico. Mesmo que as regras detenham especial importância, o valor dos princípios reside em sua instrumentalidade para a ponderação jurídica (Dworkin, 2007). Por isso a importância que os princípios exercem diante dos limites interpretativos possíveis ou perante a necessidade de equacionar aparentes colisões normativas.

Em harmonia com essa percepção, a Teoria da Proteção Integral se norteia por alguns princípios estruturantes, os quais alcançam especial importância para a resolução de conflitos entre direitos igualmente reconhecidos (Bruñol, 2001). Essa teoria se baliza essencialmente por quatro princípios: Superior Interesse da Criança, Prioridade Absoluta, Universalidade dos Direitos, Integralidade da Proteção e Responsabilidade Compartilhada. Sobre o primeiro princípio, Custódio (2008) afirma que:

O interesse superior da criança é o critério estruturante de organização sistemática do direito, entre seus vários campos, mas também no interior do próprio Direito da Criança e do Adolescente, pois visa a orientar todas as ações voltadas à realização dos direitos fundamentais (Custódio, 2008, p. 33).

Na espécie, o interesse superior da criança é mote central à atividade legiferante e administrativa na esteira construída pela Constituição Federal de 1988. O público infanto-juvenil, marcado por sua vulnerabilidade, requer ingerência estatal para que seus direitos sejam preservados em seu interesse.

O Princípio da Prioridade Absoluta, por sua vez, está consagrado no artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Ele preconiza que os direitos fundamentais voltados para

crianças e adolescentes devem ter prioridade absoluta em relação aos demais. Para Custódio (2008):

Além de servir como critério interpretativo na solução de conflitos, o princípio da prioridade absoluta reforça verdadeira diretriz de ação para a efetivação dos direitos fundamentais, na medida em que estabelece a prioridade na realização das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada dos recursos necessários à sua execução (Custódio, 2008, p. 34).

Dessa feita, deve-se dar prioridade às políticas públicas voltadas para o público infanto-juvenil, cuja expressão de interesse é a destinação de recursos adequados à sua proteção e desenvolvimento.

Já o princípio da Universalidade dos Direitos tem como orientação que a promoção dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes deve ocorrer sem qualquer discriminação, de forma que sejam defendidos os direitos de todos os que fazem parte desse grupo prioritário. Os sujeitos passivos da intervenção estatal possuem inclusive, nessa visão, a prerrogativa de requerer do Estado medidas prestacionais em favor de seus direitos (Custódio, 2008; Malcher; Deluchey, 2017). Ainda segundo Custódio (2008):

O reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente trouxe consigo o princípio da universalização, segundo o qual os direitos do catálogo são susceptíveis de reivindicação e efetivação para todas as crianças e adolescentes. No entanto, a universalização dos direitos sociais como àqueles que dependem de uma prestação positiva por parte do Estado, também exige uma postura pró ativa dos beneficiários nos processos de reivindicação e construção de políticas públicas. É nesse sentido que o Direito da Criança e do Adolescente encontra seu caráter jurídico-garantista, segundo o qual a família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais, ou seja, transformá-los em realidade (Custódio, 2008, p. 32).

A educação inclusiva é corolário desse princípio e pode ser compreendida como um movimento ético, político, social e pedagógico com finalidade universal (Pamplona, 2020). O Princípio da Integralidade da Proteção, a seu tempo, corresponde à amplitude da proteção que deve ser direcionada ao público infanto-juvenil. Em seus termos, devem ser abrangidos todos os aspectos da vida infanto-juvenil, tais como saúde, educação, lazer e convivência familiar.

Por fim, o Princípio da Responsabilidade Compartilhada, também expresso no artigo 227 da CF de 1988, professa a corresponsabilidade entre família, sociedade e Estado pela proteção e pelo desenvolvimento da criança e do adolescente. Essa colaboração requer o engajamento de órgãos públicos, de representantes da sociedade civil e de pessoas da comunidade no SGDCA (Custódio, 2008; Farinelli, 2016).

Este rol de quatro princípios, vale dizer, é exemplificativo e nos guia por esta análise. Autores como Lima (2001) inserem outros princípios à discussão:

(...) estabelece a prioridade absoluta, a humanização no atendimento, a ênfase nas políticas sociais públicas, a descentralização político-administrativa, a desjurisdicionalização, a participação popular, a interpretação teleológica e axiológica, a despoliciação, a proporcionalidade, a autonomia financeira e a integração operacional dos órgãos do poder público responsáveis pela aplicação do Direito da Criança e do Adolescente (Lima, 2001, p. 215).

Tais princípios que orientam o Direito da Criança e do Adolescente exercem função integradora e impulsionadora do caráter emancipatório da Teoria da Proteção Integral, sobretudo ao promover a cidadania, a democracia e as transformações sociais e políticas voltadas a esse público prioritário (Custódio, 2008). Mesmo que possua respaldo Constitucional, Legal e Principiológico, a Teoria da Proteção Integral foi objeto de debate jurídico relevante na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.446, de 2005, ocasião em que houve um flerte com os princípios edificadores da “Doutrina da Proteção Irregular”. A esse respeito, observa Nogueira (2022):

Portanto, constatamos que a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.446 teve o intuito de derrotar, por meio de argumentos substantivos, o princípio da Proteção Integral da Constituição Federal de 1988 e regredir à uma concepção minorista estigmatizante, a qual foi disseminada pelos códigos de menores de 1927 e 1979 (Nogueira, 2022, p. 456).

Um dos argumentos aventados para limitar a proteção integral é a restrição orçamentária. No que diz respeito à forma como o STF vem abordando o tema, vale trazer o seguinte resumo apresentado por Catão (2012):

Relativamente ao direito em tela, o STF vem entendendo em algumas decisões, como, por exemplo, o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 410.715/SP8 e do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 436.996/SP9 (ambas decisões com referência à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 4510), que a **cláusula da reserva do possível não pode ser usada como excusa do Estado para não promover as políticas públicas relativas à educação**, cuja obrigatoriedade é prevista na Constituição Federal. No mesmo sentido, o STF aduz que mesmo que não seja papel do Poder Judiciário deliberar acerca da implementação de políticas públicas, cabe a esse poder, em situações excepcionais, obrigar que políticas sejam implementadas pelos órgãos estatais desde que sua omissão represente risco a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional e dotados de essencial fundamentalidade (Catão, 2012, p. 94).

Desta feita, apesar de iniciativas legislativas em sentido diverso, o que se tem é uma posição consolidada de que os direitos fundamentais destinados às crianças e aos adolescentes

são primado constitucional da mais alta relevância, ao ponto, inclusive, de chancelar ao judiciário a sua cobrança em caso de omissão por parte do Poder Executivo. Inegável em sua importância, a Teoria da Proteção Integral é instrumental à formação do Direito da Criança e do Adolescente.

Segundo Ramidoff (2007), a integração entre teoria e os desdobramentos práticos atinentes, a partir do Direito da Criança e do Adolescente é um dos objetivos do estabelecimento de uma teoria jurídico-protetiva. Nesse sentido, devem ser criados mecanismos capazes de tutelar, de proteger os Direitos democráticos voltados à infância e à juventude.

1.3.1 A proteção integral como parâmetro de formulação e controle de políticas públicas

Verificar a sinergia entre Constituição e políticas públicas exige uma métrica teórica consistente — e nesse momento que se adota a Teoria da Proteção Integral, notadamente por sua ênfase em conferir concretude aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, os quais demandam ações estatais positivas materializadas por meio das políticas públicas (Sarlet, 2009). Em linha semelhante, Alexy (2008) amplia essa compreensão ao sustentar que a realização dos direitos fundamentais é condição para a existência de um “Estado Global de Liberdade”, no qual a efetividade das liberdades constitucionais depende, precisamente, da efetividade desses direitos. Efetividade aqui é compreendida, nos termos de Barroso (2001), como:

Efetividade, já averbamos em outro estudo, designa a atuação prática da norma, fazendo prevalecer, no mundo dos fatos, os interesses por ela tutelados. Ela expressa a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social. Ao ângulo subjetivo, efetiva é a norma constitucional que enseja a concretização do direito que nela se prevê, propiciando o desfrute real do bem jurídico assegurado (Barroso, 2001, p. 103).

Ainda baseia esses entendimentos, a percepção de que a Constituição não é peça simbólica, mas verdadeiro compromisso do Estado com a consecução de seus objetivos, mesmo que paulatinamente. Uma camada extra de complexidade sobre a efetividade da política pública de educação básica nos moldes da Teoria da Proteção Integral é o fato de a educação ser um dever compartilhado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, que atuam em regime de colaboração, conforme disposto no art. 211 da Constituição Federal de 1988.

Nesse sistema, cabe à União organizar e financiar o sistema federal de ensino e atuar prioritariamente na educação superior, estabelecendo diretrizes e bases da educação nacional (art. 211, § 1º, CF). Também lhe compete a elaboração do Plano Nacional de Educação e a incumbência de prestar apoio técnico e financeiro aos demais entes federados.

Já os estados e o Distrito Federal devem priorizar o ensino fundamental e médio, atuando especialmente no ensino médio, enquanto os municípios têm como responsabilidade principal o ensino fundamental e a educação infantil (art. 211, §§ 2º e 3º, CF). Ademais, a Lei n. 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), especialmente nos artigos 8º, 9º, 10 e 11, regulamenta essa colaboração e detalha a atribuição específica de cada ente federado, fortalecendo o regime constitucional de cooperação na educação.

Influem nessa organização uma série de princípios norteadores da educação nacional, os quais alinham-se aos da Teoria da Proteção Integral. Para Silva (2017), são princípios fundamentais da educação a garantia de igualdade para entrar e permanecer na escola; a liberdade para aprender, ensinar, pesquisar e compartilhar conhecimentos, artes e ideias; o respeito à diversidade de ideias e métodos pedagógicos, permitindo a existência simultânea de instituições de ensino públicas e particulares; oferta gratuita nas redes oficiais de ensino; valorização dos profissionais da educação mediante planos de carreira previstos em lei, com ingresso exclusivamente por meio de concurso público; definição de um piso salarial nacional para o magistério; adoção de gestão democrática nas unidades escolares e asseguramento da qualidade do ensino, conforme disposto no artigo 206 da Constituição Federal e na Emenda Constitucional n. 53/2006.

Dessa conjunção, importam aqui os Direitos Educacionais para as Crianças e os Adolescentes, em detalhe, com o objetivo de compreender a relação entre a política de educação básica distrital para crianças e adolescentes e o orçamento a eles destinado, a partir da dicção constitucional, buscando esclarecer a aderência desses elementos à Teoria da Proteção Integral.

A educação básica é particularmente importante em razão de ela estar imbricada ao exercício dos demais direitos e ao exercício da cidadania pelas crianças e adolescentes (Pamplona, 2020). Apresenta pertinência seu estudo apartado, tendo em conta seu papel promotor da igualdade de oportunidades e na redução das desigualdades sociais, garantindo a efetivação de outros direitos. Nessa faceta, desempenha papel destacado na consecução dos direitos fundamentais voltados para o público infanto-juvenil (Pamplona, 2020). Sobre isso, Castro (2011, p. 76) afirma que: “A área de educação é um dos principais componentes da ideia de promoção social e uma das que em primeiro se instituiu um aparato profissional para a oferta de bens e serviço como objeto de política pública”.

A cidadania se concretiza por meio da garantia e realização dos direitos fundamentais. Sobre isso, Mendes (2007, p. 144) pontua o “princípio da democracia semidireta como um princípio fundamental da república, como associou de forma inequívoca, a cidadania às políticas sociais”, ou seja, cabe ao Estado garanti-los por políticas públicas. Nesse sentido, o Ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal, ressaltou, no prefácio da obra de Clève e Freire (2014), dedicada à temática dos direitos fundamentais:

Os direitos sociais e econômicos – de segunda geração, típicos do Estado Social – somaram-se aos tradicionais direitos de defesa e liberdades individuais do Estado Liberal e vinculam o Poder Público a realizar prestações positivas em favor dos que necessitam, como os serviços na área da saúde, assistência social, educação, trabalho moradia etc. Com esses direitos reconhecidos nas constituições, não basta a figura do Estado que, pura e simplesmente, se abstém em prol da autodeterminação individual, mas deve vingar o modelo que intervém para satisfazer as necessidades básicas da sociedade (Clève; Freire, 2014, p. 35-36).

Nesse ponto, cabem as observações de Pamplona (2020):

Deve ser ressaltado, ainda, que política pública normalmente tem íntima ligação com a força normativa da Constituição, em especial para se obter a efetivação de seus fundamentos básicos, a partir do exercício da cidadania com o respeito ao primado da dignidade da pessoa humana como fundamento republicano, conforme preconiza a Constituição de 1988, no Brasil (Pamplona, 2020, p. 111).

A política de educação básica pública, nessa intenção, estrutura à etapa formativa de crianças e adolescentes, o que promove a Cidadania, o que fundamenta o Estado Democrático de Direito e o usufruto de liberdades que lhe são intrínsecas. Nessa vertente, a Teoria da Proteção Integral, ao vindicar do Estado ações de cunho materializador, fornece vetor de ação que traz inteligibilidade à formação e ao controle dessas políticas. Um dos elementos verificáveis é a gestão orçamentária, que dá suporte financeiro à colmatação da política pública de educação básica.

As políticas públicas, a per si, requerem uma estruturação orçamentária para a sua realização. A Teoria da Proteção Integral orienta o processo de orçamentação no sentido de priorizarem-se os programas governamentais que lhe são afetos. A disputa por recursos orçamentários ocorre na arena política e nos diálogos institucionais entre os poderes constituídos da República. O campo de disputa político se densifica durante a aprovação da Lei Orçamentária Anual para cada exercício financeiro. É nesse instrumento que os programas de trabalho voltados para as atividades estatais planejadas para o ano ganham contornos financeiros. Nessa articulação, há embate político para captação orçamentária, o que requer

diálogo e articulação entre o Poder Executivo e os representantes da casa legislativa, o que não afasta, inclusive, a apreciação pelo judiciário.

A esse respeito, vale trazer a seguinte reflexão de Rosemberg (2012), de que:

[...] a forma pela qual a infância adentra a esfera pública é crucial para a posição que ocupa na arena de negociação das políticas públicas. Isso porque concebo a agenda de políticas públicas também como construção social e política, resultante do jogo de tensões e coalizões entre diversos atores sociais, nacionais e internacionais, incluindo aqui as agências multilaterais e fundações (Rosemberg, 2012, p. 28).

Nesse formato, as regras (Constitucionais e Legais) e princípios (Superior Interesse da Criança, Prioridade Absoluta, Universalidade dos Direitos, Integralidade da Proteção e o da Responsabilidade Compartilhada), substratos da Teoria da Proteção Integral, devem influir tanto na orçamentação quanto na política pública de educação básica.

A Teoria da Proteção Integral é, portanto, uma base tanto jurídica quanto ética para a formulação de políticas públicas e de programas voltados à infância e à juventude, buscando assegurar condições de desenvolvimento pleno para esse público prioritário. Dar prioridade à consecução de direitos a um determinado grupo significa, no limite, que as políticas públicas que baseiam esses direitos devem receber prioritariamente recursos orçamentários para incrementar as chances de efetividade da política.

A efetividade, nesses termos, é elemento que conecta, nestes termos, a execução orçamentária, as políticas públicas para o público infante-juvenil e a Teoria da Proteção Integral, a partir da verificação dos resultados alcançados em alinhamento com a intenção maior do constituinte.

Nessa perspectiva, a Teoria da Proteção Integral assume papel importante ao conectar o dever estatal de concretizar direitos fundamentais às condições materiais necessárias à sua efetivação. A execução das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência depende não apenas de diretrizes constitucionais, mas de instrumentos capazes de lhes dar suporte concreto — entre eles, o orçamento público, que traduz juridicamente as escolhas políticas e financeiras do Estado. É por meio dele que os direitos deixam o plano da norma e ingressam no plano da realidade, tornando-se mensuráveis, verificáveis e passíveis de controle social. Assim, o orçamento público emerge como instrumento de concretização dos direitos fundamentais, tema que se examina a seguir.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

O Direito Financeiro está primariamente estruturado na Constituição Federal de 1988, o que demonstra como estão imbricados reciprocamente. Em seu texto constam os principais institutos do sistema financeiro, que amparam as políticas públicas edificadas a partir dos objetivos da República. Abordar o Direito Financeiro, no prumo constitucional, traz unidade metodológica à teoria da Constituição, uma vez que permite o alinhamento entre os direitos constitucionais e o sistema de orçamentação, com destaque aos direitos inerentes à cidadania (Afonso, 2016; Torres, 2014). Racionalizar o sistema financeiro estatal implica impor limites aos tomadores de decisão, especificamente, com o condão de cumprir as funções finalísticas do Estado Democrático de Direito, dentre as quais, a garantia ao direito à educação básica.

Nos termos de Torres (2014, p. 26), o Direito Financeiro deve ser “estudado e aplicado como um ‘sistema’ de normas jurídicas, a partir da Constituição, para assegurar unidade e conexão entre as competências e valores da atividade financeira do Estado”. Desdobra daí sua percepção de que a Constituição Financeira forma-se pelas normas materiais constantes da Constituição, as quais devem alinhar-se ao Estado Democrático de Direito inaugurado em 1988. Uma das facetas dessa abertura é uma aproximação do sistema jurídico das pautas substantivas, o que harmoniza com as intenções da Constituinte de 1988, as quais deram proeminência ao dirigismo constitucional em favor da democracia política, econômica e social (Ferreira; Oliveira, 2017).

Pertence a este sistema a conexão necessária entre o orçamento público e as competências materiais constitucionalmente estabelecidas (Torres, 2014). Quando se pensa na organização federativa, a questão ganha complexidade, sobretudo, no que concerne às competências comuns e concorrentes, as quais demandam cooperação e interlocução institucional entre diversas esferas. Uma dessas competências materiais atribuídas ao Estado pelo artigo 6º da CF de 1988 é a educação, objeto deste estudo.

2.1 Fundamentos jurídicos e políticos do orçamento público no Brasil

No âmbito do Direito Financeiro, o orçamento público é da maior importância, tendo capítulo a ele dedicado na CF de 1988. O conceito de orçamento público é multifacetado, possuindo diversos alinhamentos teóricos ao longo do tempo (Giacomoni, 2017). Em acepção geral, na percepção clássica (influência do liberalismo econômico) tratava-se de um documento

voltado aos objetivos mais primários do Estado (controle contábil e financeiro), não afeto aos objetivos econômico-sociais (Silva, 1977). Em roupagem moderna, tem sido vinculado a pretensões atinentes ao planejamento governamental e à concretude dos objetivos constitucionalmente postos (Abreu; Câmara, 2015; Cruz; Afonso, 2018; Gradwohl, 2009, 2018; Torres, 2014; Vecchia; Montoya, 2002).

Reforçando o viés integrativo, Baleeiro (2015) considera o orçamento, nas democracias, um ato que une Executivo e Legislativo, voltado aos serviços públicos e às políticas de um país. De sorte semelhante, Pilau (2016, p. 1) compreende “constituição econômica e do orçamento público como mecanismo de efetividade de direitos fundamentais, ao exigir gestões públicas de qualidade e voltadas à esfera do atendimento das demandas sociais”.

Mesmo que o orçamento público tenha se conectado ao dirigismo constitucional em acepção moderna, vários são os obstáculos a sua efetividade. Para Brito (2020), em revisão integrativa acerca de produções científicas sobre direitos fundamentais e orçamento público:

Os resultados obtidos evidenciam que por muitas vezes os “Direitos Fundamentais” e as “Funções do Estado” são negligenciados, no que se refere à execução orçamentária, devido a diversos fatores, como: discricionariedade, orçamento autorizativo, falta de planejamento e controle nas ações administrativas, necessidade de qualificação no corte de gastos públicos em busca de equilíbrio fiscal, terceirização de funções do Estado e enfraquecimento dos processos participativos de elaboração do orçamento (Brito, 2020, p. 2).

Para além disso, Cavalcante e Cabral (2014, p.1) ponderam que “o orçamento público brasileiro é negligenciado continuamente por todas as esferas do Poder Executivo, tanto no momento de sua elaboração como na falha de sua execução”. A dificuldade em alinhar-se o orçamento aos direitos fundamentais também afeta a compreensão popular desse processo. Isso importa, uma vez que entender o orçamento público fornece meios para que haja controle social e participação popular, elementos constituintes do Estado Democrático de Direito. Todavia, a compreensão do cidadão sobre orçamento público esbarra em falhas, distorções, terminologia hermética, cálculos complexos e relatórios com pouca objetividade (Afonso, 2016; Barcelos, 2014; Rezende; Cunha, 2014). Nessa ótica, pesquisar e facilitar a compreensão dessas correlações contribui para mitigar esse distanciamento.

A associação entre o orçamento público e as pautas substantivas (direitos fundamentais) é corolário da percepção de um Direito Financeiro em abordagem sistêmica (Torres, 2014). Essas pautas estão dispersas no texto constitucional, mas constituem baliza concreta para a consecução dos direitos sociais, aqui compreendidos como direitos prestacionais, que exigem do Poder Público uma atuação positiva voltada para a igualdade social, relacionados no artigo

6 da CF de 1988 como os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social e à assistência aos desamparados. (Tavares, 2024).

Há relevância nisso, pois certos direitos associam-se diretamente à dignidade da pessoa humana. Para Alexy (2007), deve-se falar em um conjunto de direitos sem os quais as liberdades públicas consubstanciam meras “fórmulas vazias”. Proporcioná-los, afinal, resulta em um melhor acesso a serviços, renda e direito, o que, no limite, favorece o exercício da cidadania e o exercício da dignidade da pessoa humana (Gradwohl, 2009). Essas pautas remetem a toda necessidade de interesse geral, satisfeita por um sistema orgânico de serviços públicos, os quais amparam os direitos fundamentais (Baleeiro, 2015).

Sobre essa alteração finalística, que aproxima o orçamento de pautas constitucionais substantivas, cabe a afirmação de Vian, Mello e Boeira (2002, p. 15), segundo a qual: “O orçamento público, dessa forma, deixa de ser apenas uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, um mero documento formal, para se transformar na tradução das orientações e opções políticas”. Esse alargamento funcional, para detalhar, é instrumentalizado por diversas técnicas de orçamentação, as quais se desenvolveram no mesmo passo que o conceito sobre o que um orçamento público deveria representar (Pires, 2006).

As principais técnicas orçamentárias remetem às seguintes formatações: orçamento tradicional, base zero, teto fixo, incremental, desempenho, resultado e o orçamento-programa. Esse conjunto de técnicas representa, em certa medida, variações de sinergia entre o orçamento e as políticas públicas em seu sentido mais amplo.

Para ilustrar, o orçamento tradicional surgiu da necessidade de controle e gestão das receitas e das despesas (Fortes, 2006; Giacomoni, 2017; Jund, 2008; Wetherbe; Dickson 1979). Por se basear em mero controle administrativo, afastava-se dos planos de ação governamental. Mesmo a Constituição de 1981 (artigo 34, § 1) já fazia menção à orçamentação sem vinculação aos programas de governo.

No caso do orçamento base-zero, a cada período financeiro as decisões sobre os projetos, as atividades e os programas estatais são reavaliadas e repensadas (Fortes, 2006; Giacomoni, 2017; Wetherbe; Dickson 1979). Se, de um lado, elegem-se os gastos prioritários e se controla a expansão de gastos; de outro, é custoso e demorado, do ponto de vista gerencial, sobretudo pelo volume de informações que devem ser reavaliadas a cada ciclo. Os desenvolvimentos modernos da inteligência artificial, mesclados à tecnologia de *big data*, vale dizer, podem ser utilizados para atenuar essa dificuldade de processamento, o que permite uma releitura de sua viabilidade no sistema orçamentário.

Para mostrar as discussões recentes a esse respeito, esta técnica foi aventada em dois planos de governo. Tanto o plano de governo de Michel Temer, intitulado “Ponte para o Futuro” (PMDB, 2015) quanto o plano de governo de Jair Bolsonaro, nomeado “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” (PL, 2018) faziam menção ao orçamento base zero, contudo, não chegaram a se concretizar em ambos os casos.

Já o orçamento incremental pode ser compreendido como aquele ajustado marginalmente a cada ciclo orçamentário (Barcelos, 2012; Davis; Dempster; Wildavsky, 1966, 1974). A sua viabilidade deriva das diretrizes classificatórias contidas na Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, as quais permitem a comparação do orçamento a cada exercício. É mais utilizado em organizações menores, pois se apresenta como um método mais rápido, estável e econômico, além de influenciar diretamente a orçamentação nas três esferas de governo (Alves, 2016). De outra sorte, pode incentivar a ineficiência dos setores públicos, os quais receberiam aporte, apesar de seu desempenho, além de poder perpetrar programações com esse condão. Apesar disso, tende a garantir recursos aos programas governamentais pregressos e, nesse sentido, representa ligação entre o orçamento e os programas governamentais.

Outra técnica seria o orçamento de teto fixo, caracterizado pelo maior controle fiscal, previsibilidade e simplicidade administrativa (Mendes, 2021). Inobstante a isso, não é adequado para emergências e acaba por enrijecer o orçamento. Exemplo dessa abordagem foi o teto de gastos previsto pela Emenda Constitucional n. 95 (Brasil, 2016), conhecida como “Teto dos Gastos Públicos”, a qual permitia apenas incremento inflacionário a cada ciclo. Esse regramento encontra-se revogado pela Emenda Constitucional n.º 113 (Brasil, 2021). A lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023, inclusive, já estabeleceu o novo marco fiscal.

No caso do orçamento de desempenho existe a necessidade de que se estabeleçam um sistema de mensuração de desempenho, uma estrutura de programa e um sistema de determinação de custos (Jund, 2008; Giacomoni, 2017, Pascoal, 2008). De forma próxima, o orçamento por resultados foca-se em determinar o resultado que importa para a maioria dos cidadãos, em estabelecer o preço de cada um dos resultados e em decidir a melhor forma de entregar o resultado no preço estabelecido (Osborne, 1994). Esses dois tipos de abordagem, pode-se dizer, estão sendo incorporados no orçamento público brasileiro, especialmente com o foco no controle de metas e resultados por meio de um sistema de custos (Rezende *et al.*, 2010).

Por fim, no Brasil vigora formalmente a técnica do orçamento-programa, a qual é base para esta pesquisa (Fortes, 2006; Giacomoni, 2017; Pascoal, 2008). A previsão do orçamento-programa origina-se no Programa de Trabalho, previsto desde o artigo 2º da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Apesar disso, é com a edição e utilização da classificação funcional

programática pela Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão n. 42, de 14 de abril de 1999³, que se deu a operacionalização do orçamento-programa.

O propósito de vincular a execução orçamentária aos programas governamentais assume roupagem constitucional em seção própria da Constituição Federal de 1988 (Seção II - Dos orçamentos). A técnica do orçamento-programa enfatiza a vinculação necessária entre a orçamentação, os programas e as políticas governamentais. Além disso, foca-se em objetivos e metas de desempenho para cada política pública amparada formalmente na peça orçamentária. Busca-se, assim, garantir a continuidade da ação pública em relação de interdependência lógica, em contramedida a eventos de ruptura e desvio (Machado, 2012; Valle; Vanice Lírio, 2018).

Há de se ver que esse formato também traz maior transparência sobre o que está sendo financiado, desdobrando-se em facilitação de controle gerencial e social (Giacomoni, 2017). Cabe aqui a ressalva feita por Afonso (2016), para quem ainda há falhas na integração e uniformização de classificações e procedimentos na orçamentação entre os entes federados.

Como se vê, cada uma das técnicas de orçamentação referidas representa um alargamento funcional do orçamento, o qual passou do controle financeiro para um papel de base na concretização das políticas públicas constitucionalmente previstas. Alinhado a esta concepção, vale trazer o seguinte excerto de Mânica:

Tal transformação das características e da importância do orçamento público surge no exato momento em que os **objetivos, metas e programas – agora constantes dos textos constitucionais** – passam a ter sua implementação condicionada à adoção, pelo Estado, de políticas públicas que os concretizem. Portanto, a noção moderna de orçamento é diretamente relacionada à noção de políticas públicas. Afinal, é **a partir do Estado social que surge, por meio de políticas públicas – e do orçamento – a intervenção positiva do Poder Público na ordem econômica e na ordem social** (Mânica, 2007, p. 170, grifos nossos).

No que diz respeito à interconexão entre orçamento e políticas públicas, Salvador (2010) ensina que o orçamento público é o instrumento de realização das políticas públicas para além dos marcos normativos, das leis, das instituições e do sistema judicial. O orçamento é a arena em que as disputas políticas e sociais ganham expressão numérica. Além disso, como reflete Gouveia (2002), compreender o orçamento nesses termos traz luz às disputas políticas inerentes.

³ A sua conceituação influenciou o conteúdo do artigo 6º da Lei n. 9.692, de 27 de julho de 1998, que trata das orientações para a formulação da lei orçamentária de 1999, entre outros temas; assim como impactou o artigo 29 da Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998, que trata da estrutura da Presidência da República e dos Ministérios, além de outras disposições.

Essa questão ganha importância, dado que os projetos de lei de matiz orçamentária são de iniciativa do Poder Executivo, cujo conteúdo pode ser alterado tanto na fase legislativa quanto em razão de controle judicial da atividade orçamentária. Compreendendo a fase política desse processo como uma arena de poder em que grupos societários melhor representados no parlamento têm a capacidade de ingerir no orçamento, no sentido de promover ou mitigar alguma política pública, há a necessidade de que grupos sub-representados também tenham suas pautas consideradas, o que fortalece, inclusive, o caráter democrático do processo.

Uma das contramedidas aventadas diante desse poder de alterar o planejamento inicial do executivo são as vinculações legais e constitucionais que direcionam parcelas de dotação para fins determinados. Uma consequência indesejada dessa opção legislativa é a inflexibilidade deixada para a gestão pública. Para atenuar esse embate têm sido editadas regras de desvinculação de receitas a fim de permitir alguma adaptabilidade ao Poder Executivo. Do exposto, certa é a tensão entre um orçamento que, de um lado, é fechado em seu planejamento, e, de outro, está aberto à participação democrática. Em qualquer caso, uma leitura adequada e equilibrada por meio da codificação do orçamento do programa permite que haja ganhos de efetividade e representação para a sociedade, sem que se comprometa a busca pela concretização dos direitos fundamentais constitucionalmente elevados.

Traçado esse panorama, é possível afirmar que o orçamento-programa operacionalizado pela classificação funcional programática representa uma vinculação entre o orçamento público e o plano de ação governamental, acepção que importa a esta pesquisa. Reforça essa leitura o fato de a própria Constituição Federal de 1988, em capítulo próprio, consolidar a visão de que os instrumentos orçamentários devem estar imbricados aos objetivos da República. A esse respeito, vale a discussão levantada pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (ENAP, 2014, *on-line*), ao afirmar que o “orçamento passa a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, em consonância com os planos e diretrizes formuladas no planejamento”.

De acordo com essa interpretação, o orçamento deve espelhar as políticas públicas, formando uma ponte entre a realidade e os ditames constitucionais. Esse viés de análise releva por representar uma convergência entre o direito e a política. A partir do marco teórico de Torres (2014), o orçamento, para cumprir sua função constitucional (Seção II dos orçamentos) e legal (Lei n. 4.320/64, Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), deve espelhar os programas de governo para evidenciar as políticas públicas. Torres (2014) ainda pondera:

A decisão política deve sempre operar as escolhas de prioridades e de preferências na aplicação dos recursos, passível de confirmação, por parte do legislador, em conformidade com os critérios estabelecidos pela Constituição, para continuidade e preservação do Estado fiscal (Torres, 2014, p. 108).

Nesse viés teórico, a política pública de educação pública, recorte de análise, depende do orçamento público. Esclarecer essa ponte contribui para entender a correlação do ponto de vista constitucional, especialmente se o direito social tem sido priorizado no orçamento distrital, se suas dotações têm sido geridas no sentido de adimplir com as obrigações estatais.

Salvador (2014) observa que ainda existe uma carência, no campo das políticas sociais, de abordagens críticas que permitam compreender e analisar de forma mais profunda o funcionamento do orçamento público. Os valores orçados, afinal, não significam, *prima facie*, concretismo dos objetivos constitucionais (Ferreira; Oliveira, 2017). É necessária, em paralelo, uma gestão pública eficaz, orientada politicamente e de forma aderente à Carta Magna. Por isso, é importante esclarecer, do ponto de vista constitucional, as particularidades que acometem o sistema orçamentário, os direitos públicos subjetivos e as políticas públicas atreladas.

No caso da relação entre o orçamento público e o direito constitucional à educação existem algumas garantias adicionais para que se perpetre. Martins (2010), por exemplo, considera que por ser objetivo primário, não pode estar reduzido às oscilações orçamentárias ou às políticas de educação de um dado governo. Duarte (2007) também chama atenção ao fato de a restrição orçamentária, em cenários de ajuste fiscal, não afastar a necessidade de alcançar-se, dentro dos limites materiais, os objetivos constitucionalmente postos e, por conseguinte, as políticas públicas a eles associadas. Protásio e Bugarin (2004) refletem, nesse escopo, a questão que o contingenciamento e o controle das liberações de recursos financeiros em tempo de ajuste fiscal distorcem os gastos públicos. Tendo esse fator em conta, algumas contramedidas foram previstas, mesmo no texto constitucional, haja vista os limites de orçamento que devem ser destinados à educação, conforme preceitua o artigo 212 da CF.

Outra questão que norteia esse debate é o princípio da proibição do retrocesso social, conforme discutem Oliveira Taveira e Marçal (2013). Para os autores, esse princípio norteia as peças orçamentárias, o que inibe, em certa medida, a alocação alargada em programações que não são constitucionalmente fundamentais. Há inclusive todo um debate judicial e doutrinário que coloca em confronto o mínimo existencial e a garantia dos direitos fundamentais com a reserva do possível, que remete aos limites financeiros do Estado (Ferreira; Oliveira, 2017).

A partir disso, vê-se que a Constituição Financeira é um tema complexo e multifacetado. Logo, a importância de esclarecer-se esse delicado equilíbrio entre o atingimento dos objetivos constitucionais (políticas públicas) a partir do orçamento, à luz do Estado Democrático de

Direito, o que perpassa a compreensão da estrutura do orçamento público brasileiro com foco no ciclo orçamentário e seus contornos operacionais, a partir da interpretação sistemática dos textos constitucionais e dos dispositivos infralegais atinentes.

2.1.1 Normativos orçamentários constitucionais

A Constituição Federal de 1988 dedicou capítulo próprio às Finanças Públicas (Capítulo II), no qual constam as seções I (Normas Gerais) e II (Dos Orçamentos). A seção de normas gerais estabelece diretrizes constitucionais para: Lei Complementar de Finanças Públicas, Transparência Fiscal e Padronização de Dados; Emissão de Moeda, Operações do Banco Central e com a Política Fiscal e a Sustentabilidade da Dívida. Essa conjunção de vetores irradia-se de forma temática em diversas normas infraconstitucionais. Apenas para evidenciar, foi construído o Quadro 1 a seguir, no qual constam alguns normativos que guardam relação com as temáticas estabelecidas na Seção I do Capítulo II da CF de 1988.

Quadro 1 – Normas relativas à Seção I do Capítulo II da CF/1988 (Normas Gerais)

Normas infraconstitucionais	Relaciona-se com
Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.	Art. 163, incisos I (finanças públicas) e V (fiscalização financeira da administração pública).
Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.	Art. 163, incisos I (finanças públicas), II (dívida pública), III (garantias), V (fiscalização financeira), e VIII (sustentabilidade da dívida).
Resolução do Senado Federal n. 40, de 2001, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.	Art. 163, incisos II (dívida pública) e VIII (sustentabilidade da dívida).
Resolução do Senado Federal n. 43, de 2001, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.	Art. 163, incisos II (dívida pública), III (garantias) e IV (títulos da dívida).
Resolução do Senado Federal n. 48, de 2007, que dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.	Art. 163, incisos II (dívida pública) e VIII (sustentabilidade da dívida).

Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.	Art. 163, inciso V (fiscalização das instituições financeiras).
Lei n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários.	Art. 163, inciso IV (emissão de títulos da dívida pública).
Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, a qual organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.	Art. 163, incisos I (finanças públicas) e V (fiscalização financeira da administração pública).
Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Art. 163, inciso II (entidades controladas pelo poder público).
Decreto n. 10.540, de 5 de novembro de 2020, o qual dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.	Art. 163-A da CF/88 (transparência e padronização fiscal – EC 108/2020).
Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP (Brasil, 2025).	Art. 163, incisos I e V, e especialmente com o Art. 163-A.

Fonte: autor (2025).

Fato é que até a presente data não foi editada uma Lei Geral de Finanças Públicas conforme preceitua a Seção I (Normas Gerais), de forma que o tratamento orçamentário está organizado com base em uma série de regras infralegais. Apesar dessa omissão legislativa, estão ocorrendo tratativas a esse respeito no Projeto de Lei Complementar n. 295/2016, cuja situação, na data de 31/3/2025, era: “Aguardando Criação de Comissão Temporária pela MESA”.

De qualquer forma, abordar essa miríade de regramentos legais extrapola as pretensões desta pesquisa. A despeito dessa limitação, as normas mais relevantes desse conjunto, ao estudo da execução orçamentária e sua correlação com a política de educação básica pública, serão tratadas no tópico “Lei n. 4.320/1964 e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”.

De outra sorte, a “Seção II do Capítulo II da CF de 1988” guarda estreita relação com as variáveis objeto deste estudo. O faz, sobretudo, quando aborda as Leis Orçamentárias e Planejamento Governamental, mais precisamente, quando trabalha as Leis Orçamentárias de Iniciativa do Poder Executivo e os Princípios Orçamentários.

Para esclarecer, o orçamento e o planejamento governamental foram pensados a partir de três leis ordinárias orçamentárias com iniciativa reservada⁴ ao Poder Executivo. São elas o

⁴ O Projeto de Lei de cada uma dessas legislações é de iniciativa privativa do Poder Executivo, conforme enuncia o art. 165, caput da CF de 1988. Uma vez consolidado esse Projeto pelo Executivo, ele é submetido ao Poder

Plano Plurianual de Governo (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse conjunto de leis tem a incumbência de reger e traduzir em números, a partir da classificação funcional programática, os objetivos planejados e constitucionalmente firmados.

O Plano Plurianual, nos termos constitucionais, estabelece as metas quadrienais da Administração Pública e centra-se na classificação de programas e no mapeamento de ações. Estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas do governo para um período de quatro anos, abrangendo despesas de capital e programas de duração continuada. Seu ciclo começa no segundo ano do mandato presidencial e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte. Tem como principal função nortear a atuação do Estado, assegurando continuidade nas ações governamentais. Está previsto no art. 165, §1º, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A LDO é a ponte entre o planejamento do PPA e a execução da LOA. Elaborada anualmente, define as metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte, além de estabelecer diretrizes da política fiscal, metas fiscais, normas para elaboração da LOA, eventuais alterações na legislação tributária e diretrizes para aplicação de recursos por agências oficiais de fomento. A LDO também deve conter anexos com projeções fiscais e investimentos em andamento. Está prevista no art. 165, §2º, da Constituição Federal, com alterações importantes trazidas pela EC 109/2021 (Brasil, 1988).

A LOA concretiza a execução do orçamento público a cada ano. Ela estima a receita e fixa a despesa da administração pública. Divide-se em três orçamentos: fiscal (referente aos Poderes, aos fundos e aos órgãos públicos), da seguridade social (abrangendo saúde, previdência e assistência social) e de investimento das estatais em que a União detenha controle acionário. Deve ser compatível com a LDO e o PPA, não podendo conter matérias estranhas à previsão de receita e fixação de despesa, exceto autorizações para créditos adicionais e operações de crédito. Está prevista no art. 165, §5º e §8º da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Feita a síntese a respeito das leis de orçamento e planejamento de iniciativa do Poder Executivo, resta abordar os princípios constitucionais orçamentários, dentre os quais destacam-se: Princípio da Transparência e Publicidade; Princípio da Participação Popular; Princípio do Equilíbrio Orçamentário; Princípio da Não Vinculação de Receitas; Princípio da Legalidade

Legislativo e suas comissões especializadas. Feitas as emendas do Poder Legislativo, votado, aprovado, sancionado e publicado o projeto, passa a existir a Lei Orçamentária Anual vigente a partir do exercício financeiro subsequente à aprovação.

Orçamentária; Princípio da Unidade; Princípio da Universalidade; Princípio da Anualidade; Princípio da Especificação e o Princípio do Planejamento.

Cada um desses princípios foi trabalhado de forma dispersa no texto constitucional, alguns deles, na Seção II, ora em comento, senão veja-se:

Quadro 2 – Princípios orçamentários

Princípios	Incidência constitucional	Aspecto orçamentário
Princípio da Transparência e Publicidade	Artigos 37, 163-A e 165	Os artigos 37, 163-A e 165 da Constituição Federal de 1988 enfatizam a transparência e publicidade na gestão pública, assegurando eficiência, responsabilidade fiscal e ampla divulgação do planejamento orçamentário.
Princípio da Participação Popular	Artigos 1, 14 e 61 §2	Os artigos 1º, 14 e 61 §2º da Constituição de 1988 consagram a participação popular como base da República, garantindo poder pelo voto e iniciativa legislativa cidadã.
Princípio do equilíbrio orçamentário	Artigos 167 e 169	Os artigos 167 e 169 da Constituição de 1988 asseguram equilíbrio fiscal ao limitar créditos, endividamento e despesas com pessoal.
Princípio da não vinculação de receitas	Artigo 167	O artigo 167 da Constituição de 1988 veda a vinculação de receitas, salvo exceções constitucionais, para flexibilidade fiscal.
Princípio da Legalidade	Artigos 5, II, 165 §8 e 48	Os artigos 165, §8, e 48 da Constituição de 1988 consagram o princípio da legalidade ao exigirem que o planejamento e a execução do orçamento público sejam aprovados por lei.
Princípio da Unidade	Artigo 165 §5	O artigo 165, §5, da Constituição de 1988 consagra o princípio da unidade orçamentária ao exigir um único orçamento para todas as receitas e despesas do ente federativo.
Princípio da Universalidade	Artigo 165, §5	O artigo 165, §5, da Constituição de 1988 consagra o princípio da universalidade ao exigir que todas as receitas e despesas do ente federativo sejam incluídas no orçamento público.
Princípio da Anualidade	Artigo 165, §2 e artigo 35, II, b do ADCT	Os artigos 165, §2, e 35, II, b, do ADCT garantem o princípio da anualidade ao exigirem orçamento com vigência anual.
Princípio da Especificação	Artigo 167, VII e 165 §8	Os artigos 167, VII, e 165, §8, asseguram o princípio da especificação ao detalharem receitas e despesas.
Princípio do planejamento orçamentário	Artigo 165 e 174	Os artigos 165 e 174 da Constituição de 1988 asseguram o princípio do planejamento orçamentário com base em planejamento integrado.

Fonte: autor (2024).

Desses princípios, destaca-se o Princípio do Planejamento Orçamentário, o qual está atrelado à função de planejamento atribuída ao Estado no artigo 174 da Constituição Federal de 1988. Ainda sobre esse assunto, na Constituição, destacam-se o art. 37 § 16 (dever de realizar

avaliação das políticas públicas) e o art. 165, §§ 10 e 11 (garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade), vez que vinculam o aporte orçamentário às políticas públicas.

Este conjunto de vetores formado pelo PPA, LDO, LOA e os princípios constitucionais orçamentários ganha concretude e conecta-se às políticas públicas ao longo de cada ciclo orçamentário anual. É nessa arena que as normas constitucionais colidem com falhas, distorções, demais atores e interesses extraestatais.

O ciclo orçamentário é basicamente dividido doutrinariamente entre Elaboração, Publicação, Execução e Controle das peças orçamentárias (Sanches, 2006). Nos termos de Baleeiro (2015) e Giacomoni (2017), o ciclo orçamentário pode ser descrito como sendo um conjunto de etapas e procedimentos que subsidiam a construção do orçamento, sua execução e controle. Nesse ciclo, a cada ano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são refeitas, consoantes ao Plano Quadrienal de Governo. Vencidas as etapas legislativas e publicadas as leis, inaugura-se a execução orçamentária anual e o seu controle interno, externo e social.

A importância do ciclo orçamentário decorre do fato de que neste processo é que se dotam orçamentariamente as políticas públicas prestacionais do Estado, dentre as quais a política pública de educação básica. Essa natureza de política requer ação prospectiva estatal para o seu desenvolvimento. Pode-se dizer, em adição, que o caráter prestacional do Estado é reflexo do dirigismo constitucional e culmina na intenção de atingir patamares satisfatórios de provimento e proteção da democracia política, econômica e social (Ferreira; Oliveira, 2017).

Ainda sobre isso, Robert Alexy (2002) pondera o seguinte:

Os direitos do cidadão perante o Estado em relação a ações positivas do Estado podem ser divididos em dois grupos: aqueles cujo objeto é uma ação fática e aqueles cujo objeto é uma ação normativa. [...] Quando se fala em "direitos a prestações", geralmente se faz referência a ações positivas fáticas. Esse tipo de direitos, que dizem respeito a aportes fáticos que, em princípio, também poderiam ser fornecidos por um sujeito particular, serão chamados de "direitos a prestações em sentido estrito" (Alexy, 2002, p. 194, tradução nossa).

De se ver, portanto, que a efetividade dos direitos prestacionais demanda ação articulada estatal por definição. No recorte da Teoria da Constituição Financeira (Torres, 2014), em tese, este orçamento deve guardar compatibilidade com os desígnios estabelecidos pela Constituição para os entes federativos. Sobre isso, Baleeiro (2015) pondera que a natureza do ato orçamentário requer avaliação das instituições constitucionais do país, inclusive quanto às consequências daí decorrentes para os direitos e obrigações dos agentes públicos e dos governados.

Dito isso, é na extensão do ciclo orçamentário que está contida toda a articulação política entre os poderes e a sociedade. Ao longo desse ciclo, cada unidade orçamentária do Poder Executivo elabora suas propostas orçamentárias financiadoras das diversas políticas públicas sob seu escopo de atuação. Dotar de forma consistente um determinado programa de trabalho significa expandir, retroceder ou manter uma determinada política pública ao longo do exercício.

Com base nesses elementos (PPA, LDO, LOA, princípios constitucionais orçamentários e ciclo orçamentário) é possível ter uma noção geral de como a Administração Pública gere o erário. Apesar desse conjunto normativo relativamente claro, várias são as complexidades enfrentadas para que a execução orçamentária resulte em uma política pública prestacional efetiva.

Um liame dessa efetividade é a interconexão entre algumas políticas prestacionais, como a educação, e a fruição de liberdades substantivas previstas constitucionalmente (Corbridge, 2002). Para esse autor, as liberdades substantivas requerem que a população tenha meios para exercer participação política. Uma das bases dessa visão é a importância do direito à educação oferecido com equidade.

Outro fator de dificuldade são as contingências que podem ocorrer ao longo do exercício financeiro, dentre as quais, as oscilações na arrecadação do ente federativo, que em caso de frustração, ensejarão o contingenciamento previsto no artigo 9º da LRF. Esse instituto permite manter a igualdade entre a receita e a despesa. Apenas para citar, há também a programação de desembolso financeiro prevista na LRF (art. 8º), a qual harmoniza as entradas e as saídas no curto prazo, a fim de evitar que a figura de um orçamento previsto, mas ainda não arrecadado, seja objeto de empenho orçamentário.

Uma das contramedidas de ajuste em caso de contingência é a possibilidade de operar créditos orçamentários, suplementares, especiais e extraordinários. Em geral, o Poder Executivo de cada ente possui um percentual de ajustes que pode ser feito através de Decreto. Rompido esse limite, uma nova alteração, salvo algumas exceções previstas no texto da LOA de cada ente, requerem um novo Projeto de Lei para alterar essa Lei.

Outra intercorrência diz respeito a dotações orçamentárias insuficientes diante de despesas obrigatórias de caráter continuado. Mesmo que possa haver crédito suplementar em seu favor, o adequado casamento entre planejamento e orçamento objetiva a máxima

aproximação entre o que se espera arrecadar e os gastos necessários no momento em que se confecciona o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)⁵.

Apenas para citar, cabe o adendo de que o PLOA é produto de planejamento dos atores a partir dos tetos orçamentários disponibilizados pelo Poder Executivo. Tetos orçamentários (Definidos e distribuídos pelo Poder Executivo de cada ente federativo a partir dos normativos de regência) referem-se ao volume de fontes orçamentárias (agregam naturezas de receita orçamentária) que uma determinada unidade orçamentária tem a seu dispor para perseguir seus desígnios institucionais.

A dotação orçamentária, pode-se dizer, traduz quais políticas públicas estão sendo priorizadas pelo governo. Essas predileções envolvem fatores econômicos, sociais e políticos (Salvador, 2010). Nesse sentido, o orçamento público é estratégico para as políticas públicas, sendo a materialização numérica, que traduz as prioridades estatais e sua aderência com valores e princípios constitucionais (Poli; Hazan, 2014).

Do conjunto de unidades e poderes detentores de orçamento, alguns detêm regramentos especiais de alocação e autonomia. Para saber, na União, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possuem orçamento próprio. Além disso, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) também possuem autonomia orçamentária. Caso não seja aprovado o projeto, a própria CF prevê mecanismos alternativos no art. 166, §8º. Fato é que, de um jeito ou de outro, a execução orçamentária depende de como foi feito o casamento entre as fontes orçamentárias e as políticas públicas de cada Unidade Orçamentária.

Outra fragilidade na orçamentação decorre do desajuste causado no casamento entre fontes orçamentárias e políticas públicas, pelos riscos econômicos orçamentários (para além dos abarcados na reserva de contingência). Essa situação impõe ajustes na despesa, o que pode prejudicar o planejamento inicial e sujeitar o ente a escolhas trágicas sobre qual política pública beneficiar em detrimento das demais (Fleury, 2011). Sobre isso, Valle e Vanice Lírio (2018, p. 113) ponderam que: “Cláusulas constitucionais exigem que planejamento e provisão orçamentária precedam as escolhas públicas. Apesar disso, políticas públicas no Brasil são raramente traduzidas de maneira adequada no orçamento, determinando descontinuidade e ineficiência”.

⁵ Esses projetos de lei suplementares à LOA, ao longo do exercício, também cancelam a possibilidade de o Poder Legislativo alterar a alocação dos recursos de emendas parlamentares, uma vez que a iniciativa desses projetos é do Executivo. Essa janela de alterações tem importância no equilíbrio entre os poderes em matéria orçamentária.

Diante da complexidade em conectar-se orçamento suficiente às políticas públicas constitucionalmente prioritárias, foi adotada pelo Brasil a metodologia do orçamento programa. Essa adoção tem o condão de aproximar o planejamento estatal da perspectiva constitucional. No ano 2000, inclusive, pela Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, a estrutura programática foi vinculada aos planos plurianuais. Por conseguinte, o planejamento se desdobra no pequeno (anual) e no médio prazo (quadrienal) a partir de planos e diretrizes previamente formulados (Brasil, 1999).

Partindo desse contexto de aproximação entre o orçamento público e as pautas substantivas constitucionais, e com base nos normativos evocados, tratar-se-á acerca do papel da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, na harmonização terminológica que permeia o orçamento público e as consequências disso, bem como sobre o papel da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e de algumas dificuldades associadas ao seu cumprimento de forma harmônica em todos os entes federativos. Esses normativos são marcos regulamentares aos processos de orçamentação no Brasil e impactam diretamente o desenrolar do ciclo orçamentário, o que condiciona o orçamento dedicado às políticas públicas.

A Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, a saber, estabelece normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. Ela introduz os princípios básicos da contabilidade pública, regulamentando a arrecadação, a gestão, a despesa e a prestação de contas dos recursos públicos. Nesse sentido, estrutura o sistema contábil do setor público, oferece transparência, uniformidade e padronização dos procedimentos financeiros, facilitando o acompanhamento e a fiscalização dos recursos públicos tanto pelos órgãos de controle quanto pela sociedade (Brasil, 1964).

A importância dessa lei, no contexto moderno, reside no fato de que ela fornece a base para a execução orçamentária e o controle dos gastos públicos e representa adaptação das finanças públicas às exigências contemporâneas de *accountability* e transparência (Giacomoni, 2017). *Accountability*, nesse contexto, pode ser compreendida como um dever constitucional que exige responsabilidade de todos os agentes que recebem e administram recursos públicos com o objetivo de atender aos interesses coletivos (Santos Oliveira, 2022).

Ao comparar-se os gastos públicos no tempo, pelo orçamento-programa, também ficam facilitadas as diversas esferas de controle e responsabilização (artigo 70 da CF). Um outro desdobramento é a modernização das práticas de gestão pública que incentivam a adoção de sistemas contábeis, os quais possibilitam um acompanhamento mais detalhado e tempestivo dos fluxos financeiros do Estado (Santos, 2017).

Em sentido próximo, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O seu principal objetivo é assegurar a transparência, o equilíbrio fiscal e o controle das contas públicas em todos os níveis de governo (federal, distrital, estadual e municipal). O faz ao evidenciar como princípios norteadores da gestão pública: equilíbrio das contas públicas, controle dos gastos com pessoal, responsabilização e sanções, limites para endividamento, avaliação de metas fiscais e o princípio do planejamento e da transparência. Ela também reforça a importância do planejamento das ações governamentais, exigindo, em consonância com a Constituição Federal de 1988, a elaboração de instrumentos como PPA, LDO e LOA (Brasil, 2000). Essas ferramentas são essenciais para alinhar as políticas públicas às diretrizes emanadas na LRF e na CF, o que, no limite, também facilita a consecução de objetivos governamentais e das políticas sociais, como a educação.

Ao revés dos regramentos e das intenções estabelecidos pela LRF, algumas distorções são aventadas na doutrina. Para ilustrar, segundo Nunes (2019), há discrepância de interpretação dos institutos da LRF pelos órgãos de auditoria externa (mais de trinta órgãos de controle externo, entre Tribunais de Contas dos estados e dos municípios, existentes no Brasil), o que fragiliza a sua coesão enquanto regra. Consequência dessa situação é a falta de uniformidade da regulação fiscal na federação, já mencionada por Afonso (2016). Essa falta de constância interpretativa gera pressões para que se crie o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas ou o Conselho de Gestão Fiscal, ambos os conselhos previstos na LRF, numa tentativa de atenuar essas divergências. Enquanto esses órgãos não se concretizam, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem exercido papel de estabelecer normas de consolidação das contas públicas e mecanismos de incentivo ao adimplemento das regras da LRF, como as de crédito, garantias e de transferência voluntárias.

Os liames normativos oriundos da CF, da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, e da LRF norteiam, em grande medida, o ciclo orçamentário. Um de seus desdobramentos é o vínculo necessário entre valores consignados na LOA e políticas públicas constitucionalmente prioritárias. É o recurso orçamentário que permite o empenho que paga pelas diversas fases de cada política pública. Nesse sentido, ponderam Abreu e Câmara:

Orçamento é um instrumento estruturante da ação governamental, visto que esse instrumento é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Isso se deve, respectivamente, pelo seu uso para avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas (análise estática) e também pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão (análise dinâmica) (Abreu; Câmara, 2015, p. 74).

Para Salamon (2002), de forma semelhante, os instrumentos de ação pública são portadores de interpretações sociais, pois são permeadas de juízo de valor, que condicionam as opções do tomador de decisão.

No recorte realizado, busca-se garantir o objetivo constitucional da educação básica por meio do orçamento-programa contido na Lei Orçamentária Anual de cada exercício financeiro. Conforme Torres (2014), otimizar a execução orçamentária requer o comprometimento dos executores com aportes, controle e avaliação harmônicos com a primariedade desta política e com a teoria da constituição financeira. Esclarecer essa dinâmica e suas variações de percurso facilita a condução e eventuais correções de trajeto.

Como se vê, a estrutura que regulamenta a orçamentação do Brasil edifica-se, sobremaneira, a partir de normas constitucionais e infraconstitucionais (Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 e LRF). Com base nas questões tratadas, na próxima seção aplicar-se-ão os conhecimentos sobre orçamento público no âmbito do Distrito Federal.

2.2 Características e estrutura do orçamento público do Distrito Federal

De início, vale esclarecer a posição do Distrito Federal dentro da organização do modelo federativo brasileiro, o que requer uma discussão sobre o modelo federativo nacional e sobre como cada ente federativo foi pensado em cooperação. De acordo com Zimmermann (2005), o modelo federativo brasileiro é uma variante do modelo federativo clássico americano (Constituição Norte-Americana de 1787), que se baseava na dualidade entre Estado e União, segundo enunciado em sua Emenda “X”, “Emenda X: Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo” (Estados Unidos, 1787, Emenda X).

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 optou por um modelo federativo de equilíbrio entre seus entes, no qual não há hierarquia entre eles, mas tão somente variações de incumbência exclusiva, privativa, comum e concorrente (artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30 da Constituição Federal de 1988). O Estado nacional, nos termos constitucionais, adota o modelo federativo tripartite (Constituição Federal de 1988), o qual prevê três esferas de competência (central, regional e local). Esse tipo de estrutura federativa impõe a necessidade de que as diversas esferas de cada ente cooperem para garantir políticas e objetivos comuns e concorrentes.

Sobre isso, Horta (1995, p. 366) pondera que “a legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou afeiçoando

a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais”. Em outras palavras, não caberia ao texto constitucional esgotar os comandos direcionados a cada ente, mas tão somente, as diretrizes gerais (Massardi, 2014). Apesar de a Constituição Federal ser analítica e extensa, deixou-se espaço para os demais entes federados tratarem questões que lhes impactam de maneira peculiar. É uma distribuição transversal de competências.

A repartição dessas competências constitucionais obedece ao princípio da predominância de interesse, conforme apregoa Teixeira:

Ao poder central, isto é, à União, deixam-se aqueles problemas, aquelas matérias de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados membros, aos governos regionais, são entregues, ou deixados, aqueles assuntos e matérias de interesse predominantemente regional, local (Teixeira, 1991, p. 629).

Nesse sentido, caberia à União matéria de interesse geral; aos Estados, matéria de interesse regional; aos Municípios, matéria de interesse local; e ao Distrito Federal, matérias de interesse regional e local (artigos 21 ao 32 da CF). Exatamente por acumular interesse de mais de um ente federativo, o Distrito Federal se distingue dos demais entes.

Do conjunto de competências comuns entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios, destacam-se as que guardam sinergia com orçamento público, educação básica e crianças e adolescentes. Esse conjunto de entes têm o dever de garantir o acesso à educação (art. 23, V da CF); proporcionar meios que assegurem uma educação inclusiva e de qualidade; promover a proteção à infância e juventude (art. 23, II e X da CF); adotar medidas que combatam a pobreza e assegurem o desenvolvimento integral das crianças e dos adolescentes; zelar pelo patrimônio cultural e proteger obras e bens históricos relevantes para a educação e a formação cidadã (art. 23, III e IV da CF).

Já no caso das competências constitucionais concorrentes, no âmbito legislativo, a União, os Estados e o Distrito Federal compartilham a responsabilidade de regular o orçamento público e o financiamento da educação (art. 24, II e IX da CF), de estabelecer normas que assegurem o financiamento adequado para políticas educacionais e a gestão orçamentária voltada para programas destinados à infância e à juventude; proteger a infância e à juventude (art. 24, XV da CF) e criar legislações que garantam os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, reforçando o atendimento às suas necessidades.

Para que haja a coordenação entre os entes em favor desses objetivos, a União define normas gerais sobre orçamento e educação; enquanto os Estados e o Distrito Federal podem

suplementar ou legislar integralmente na ausência de norma federal. Essa articulação assegura que políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes sejam adaptadas às especificidades regionais, sempre em conformidade com os princípios constitucionais (Ribeiro, 2012).

A fim de atender a essas responsabilidades, o Distrito Federal, nos termos constitucionais e da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF (Distrito Federal, 1993), conta com a gestão unificada e centralizada de seu orçamento. Como há uma concentração de recursos e responsabilidades, o Distrito Federal pode implementar políticas de educação básica de forma mais integrada, o que facilita o desenvolvimento de programas de proteção integral e o seu alinhamento com o Orçamento da Criança e do Adolescente. Esse orçamento específico permite que o Distrito Federal aplique recursos de maneira direcionada à infância e à adolescência, com programas que vão além da educação, incluindo saúde, segurança e assistência social.

A interface entre educação e assistência social, por exemplo, fica evidenciada no artigo 220 da LODF, o qual vincula recursos do orçamento da seguridade social para financiar ações como transporte escolar, alimentação e assistência à saúde, o que reforça o caráter integrador das políticas distritais. Essa transversalidade permite a inferência de que o sucesso educacional está ligado à garantia de condições básicas de vida para os estudantes.

O orçamento do Distrito Federal também se organiza – princípio da simetria constitucional – a partir de três leis orçamentárias⁶, e submete-se aos mesmos princípios orçamentários constitucionalmente postos. Entretanto, no seu caso, o princípio de planejamento orçamentário acaba ganhando novos contornos, em razão de, no Distrito Federal, ocorrer a junção de recursos de todos os níveis da federação. Essa afirmação leva em conta a acumulação de receitas originalmente destinadas a Estados e a Municípios, e a existência do Fundo Constitucional do Distrito Federal (União). Por acumular competências estaduais e municipais, o Distrito Federal acaba se tornando constitucionalmente responsável pelos ensinos: infantil, fundamental e médio⁷.

⁶ O Poder Legislativo Distrital é exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (artigo 54 e 58, II da LODF), a quem cabe de forma unicameral a avaliação e aprovação das três leis orçamentárias encaminhadas pelo executivo distrital.

⁷ Conforme a LODF, o sistema de ensino superior, alheio a esta análise, compete principalmente à União. Apesar disso, o Distrito Federal, no exercício de sua autonomia administrativa e financeira, criou e mantém duas instituições de ensino superior (Escola Superior de Ciências da Saúde e Universidade do Distrito Federal Jorge Amaury - art. 240-A da LODF c/c Lei Complementar n. 987, de 26 de julho de 2021 e do Decreto n. 43.321, de 16 de maio de 2022) resultado de política pública local e em consonância com os normativos de regência federais.

Logo, o Distrito Federal gere todas as etapas educacionais básicas, o que requer um planejamento orçamentário diferenciado e detalhado para que as políticas públicas sejam efetivas, com destaque para as que embasam o direito social à educação básica constitucionalmente posto.

A orçamentação externa-se a partir da LOA, em sinergia com a LDO e o PPA. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como nos outros entes, definirá mecanismos de articulação entre o planejamento de médio e longo prazos e os orçamentos anuais, garantindo a continuidade das ações e programas governamentais, dentre os quais os educacionais. Essa abordagem sistêmica, no Distrito Federal, ganha nova roupagem em razão de suas atribuições híbridas, com destaque para a educação básica. Mesmo diante de uma aglutinação de competências educacionais e de recursos oriundos de repasse, o processo de orçamentação tem a responsabilidade com a continuidade de programas essenciais, mesmo diante de mudanças políticas ou administrativas, assegurando a implementação das metas educacionais previstas a partir das diretrizes nacionais.

No caso do Distrito Federal, o Decreto n. 32.598, de 15 de dezembro de 2010, o Manual Técnico de Orçamento Distrital (MTO) e a Lei Orgânica do Distrito Federal estabelecem a estrutura de planejamento que articula instrumentos como o PPA, a LDO e a LOA. Esses mecanismos visam garantir que a execução do orçamento esteja alinhada com as metas estratégicas de médio e longo prazo do governo distrital.

O Decreto n. 32.598, de 15 de dezembro de 2010, introduz procedimentos detalhados para a abertura de créditos adicionais, contingenciamento de dotações e acompanhamento da execução orçamentária. Esses mecanismos são fundamentais para ajustar a gestão financeira às demandas educacionais em tempo real, garantindo a eficiência e o equilíbrio fiscal. A transparência na execução orçamentária é outra dimensão central no contexto distrital.

Já o MTO 2025, por ser regulamentação operacional, visa, primariamente, os operadores responsáveis pela orçamentação no nível das Unidades Orçamentárias que integram o Poder Executivo distrital. Para ilustrar, atualmente existem cerca de 120 Unidades Orçamentárias no Distrito Federal.

A LODF e o Decreto n. 32.598, de 15 de dezembro de 2010, também estabelecem mecanismos de controle interno e externo, com destaque para o papel da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Esses órgãos avaliam a compatibilidade entre os gastos públicos e as metas educacionais estabelecidas nos instrumentos de planejamento. Além disso, a obrigatoriedade de publicação de relatórios detalhados sobre a execução financeira e a eficácia das ações educacionais fortalece o controle social. Ao oferecer

dados claros e acessíveis à população, o governo distrital fomenta a participação cidadã na fiscalização dos gastos e na formulação de políticas.

Nesse ponto, cabe o aparte de que o eventual julgamento de contas pelo Poder Legislativo não elide a possibilidade do controle judicial sobre a não realização efetiva do orçamento público, por meio de ação civil pública, ou mesmo de ação popular (Gradwohl, 2009). Retomando a questão educacional e a acumulação de competências municipais e estaduais, acrescenta-se que no Distrito Federal inexistem Municípios autônomos, de forma que as políticas públicas se agregam ainda mais do ponto de vista gerencial. O Distrito Federal é vedado de criar Municípios (art. 32, caput da CF) (Brasil, 1988)⁸.

Em vista desse impedimento, o Distrito Federal, artigo 10 da LODF, encontra-se organizado nas regiões administrativas, visando à descentralização da gestão pública, ao uso eficiente dos recursos voltados ao desenvolvimento socioeconômico e à elevação das condições de vida da população. Cabe ao Distrito Federal a regionalização de seu orçamento (artigo 148 da LODF). Por conta disso, a alocação de recursos deve considerar as peculiaridades das regiões administrativas, com vistas à redução das desigualdades inter-regionais. Essa diretriz é particularmente relevante no âmbito da educação básica, uma vez que populações em áreas periféricas ou de menor desenvolvimento econômico frequentemente enfrentam barreiras maiores para acessar serviços educacionais de qualidade, conforme Saviani (2010), Soares e Alves (2013), Mont'alvão (2014) e Segatto (2015).

Compõe esse cenário a necessária integração entre demandas locais e regionais em um orçamento unificado. Essa característica é condição, inclusive, para que haja a mitigação de desigualdades regionais eventualmente identificadas. Ao adotar esse enfoque, o Distrito Federal reconhece que a universalização da educação de qualidade exige políticas direcionadas que atendam às especificidades locais. A regionalização (Regiões Administrativas Distritais - LODF) também promove uma maior integração entre o planejamento territorial e o educacional, reforçando a ideia de que o orçamento não é apenas um instrumento técnico, mas também um meio de concretizar direitos fundamentais.

Nessa discussão, Baleeiro (2015) pontua que a supremacia da constituição veicula princípios jurídicos e não necessariamente normas programáticas, sobretudo quando a decisão pela despesa pública se desvia dos direitos fundamentais constitucionalmente relevantes. São exemplos disso, o uso político dos recursos públicos ou de desperdícios com gastos desnecessários (Afonso, 2016; Abreu 2013). Ademais, o exercício do poder discricionário não

⁸ O DF também não se submete ao controle abstrato de constitucionalidade quando exerce competências legislativas municipais (STF, 1993).

tem o condão de afastar a despesa da efetiva concretização dos direitos fundamentais (Gradwohl, 2009).

Para mais, são exemplos de iniciativas educacionais setorizadas as ações complementares de transporte, alimentação, cuidados de saúde e fornecimento de material didático-escolar, as quais são instrumentos para mitigar as desigualdades e assegurar a permanência escolar (artigo 224 da LODF). No Distrito Federal, também foi criado um orçamento dedicado exclusivamente às despesas com crianças e adolescentes. Essa agregação de recursos não deve ser entendida como um bloco financeiro, mas como uma estratégia abrangente que articula diversas políticas públicas em prol do desenvolvimento integral dos jovens.

Outro ponto de interesse é a inequívoca prioridade absoluta à infância e à juventude externada nas leis distritais. Essa postura alinha-se à postura constitucional, a qual adota a Teoria da Proteção Integral e a priorização de crianças e adolescentes. Não obstante, o artigo 267 da LODF reafirma o dever do Poder Público, da família e da sociedade em assegurar os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, com destaque para a educação. Esse princípio orienta não apenas a formulação de políticas, mas também sua implementação e monitoramento.

Outrossim, o Orçamento do Poder Executivo do Distrito Federal encabeça os principais recursos (inclui o Orçamento Criança e Adolescente) e Programas de Trabalho destinados à política de educação básica pública. Para especificar, o orçamento público do Distrito Federal é formado pelos orçamentos do Poder Executivo e do Poder Legislativo (Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF e Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF), uma vez que o Distrito Federal não detém judiciário próprio nos termos do artigo 21, inciso XIII da Constituição Federal de 1988 e da LODF. Também há, no caso distrital, a Defensoria Pública, a qual goza de autonomia orçamentária.

O orçamento distrital, de início e nos termos da LODF, reparte os valores previstos de Receita Corrente Líquida entre o Poder Legislativo e Executivo na proporção de 3% (Art. 150 § 15º da LODF; 1.7 % CLDF e 1.3% TCDF) e de 97%, respectivamente. Mesmo com essa previsão inicial, é possível que haja aportes adicionais em ambos os poderes de outras receitas ou entre os valores inicialmente dotados.

O Orçamento do Poder Executivo segmenta-se em orçamentos Fiscal, Seguridade Social e Investimento (artigo 149, § 4, I, II e III da LODF). Do ponto de vista da Constituição Federal (art. 165), o orçamento fiscal abrange os órgãos e entidades dos três Poderes da União, incluindo seus fundos e fundações, tanto da administração direta quanto indireta. Por sua vez, o orçamento

destinado à seguridade social inclui todos os órgãos e instituições a ela associados, também abrangendo fundos e fundações públicas. Já o orçamento de investimentos contempla as empresas nas quais o Distrito Federal possui, de forma direta ou indireta, a maior parte do capital votante.

Logo, educação básica pública que se relaciona às crianças e aos adolescentes tem centralidade no orçamento fiscal e seguridade social, uma vez que as empresas do orçamento de investimento não têm incumbência educacional estabelecida no caso distrital. A partir desses contornos, importa como o acúmulo de competências estaduais e municipais pelo Distrito Federal reflete no orçamento público e no atingimento de metas educacionais, especialmente, no orçamento fiscal e seguridade social, os quais terão todo um rol de receitas e competências legais agregadas.

Em síntese, devido à configuração político-administrativa única, o Distrito Federal desempenha um papel diferenciado na formulação e execução de políticas públicas, especialmente no que tange à educação básica e à gestão orçamentária. A gestão centralizada do orçamento distrital, aliada à acumulação de competências estaduais e municipais, cria um modelo singular no federalismo brasileiro. Essa configuração possibilita a implementação de políticas públicas integradas e adaptadas às especificidades regionais, com impactos positivos na educação básica. A análise do orçamento distrital revela um compromisso inequívoco com a prioridade absoluta à infância e à juventude, externado com o Orçamento Criança e Adolescente do Distrito Federal, que materializa o princípio da proteção integral insculpido no art. 227 da Constituição Federal de 1988.

2.3 O Orçamento Criança e Adolescente no Distrito Federal como expressão da prioridade absoluta

Na acepção conceitual, o Orçamento Criança e Adolescente do Distrito Federal é uma conjunção de Programas de Trabalho (codificação dos programas governamentais) da Lei Orçamentária Anual, cujas despesas atrelam-se às áreas relacionadas à criança e ao adolescente. Essa designação, na prática, é um marcador OCA que acompanha a codificação do Programa de Trabalho (Classificação Funcional - Programática) e o descritor do subtítulo de um dado Programa de Trabalho, o que permite a identificação dessas programações.

A particularização desse tipo de ação governamental inicia-se com a Comissão de Estudos e Monitoramento do Orçamento Público destinado à Criança e ao Adolescente do Distrito Federal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), em 2005. Na

ocasião, foi editada a Lei n. 4.086, de 28 de janeiro de 2008, a qual estabeleceu os critérios para a identificação desses programas com base na metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (Metodologia do OCA), desenvolvida pela Fundação Abrinq, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

Não é objetivo de cogitação específica, nesta análise, adentrar os critérios utilizados para a marcação “OCA”. Essa marcação ocorre, em sua maior parte, ao longo da confecção do Projeto de Lei Orçamentária Anual e por meio da inserção de programações por intermédio de projetos de lei de crédito especial. Mesmo que não se enverede por esse caminho, pode-se perceber que a marcação ocorre essencialmente nas subfunções (evidencia a natureza da atuação governamental) atinentes à criança e ao adolescente e nas programações cujo objeto de gasto são afetos à essa área.

O que importa, neste estudo, é a correlação entre a execução orçamentária desses programas e a efetividade da política educacional básica do Distrito Federal, com enfoque no direito fundamental social à educação, a partir da Teoria da Proteção Integral, destacando as políticas públicas e as iniciativas financiadas, tais como: melhorias na infraestrutura escolar, formação de professores, aquisição de materiais pedagógicos e ações de combate ao abandono e à reprovação escolar.

Usualmente, essa natureza de gastos governamentais submete-se a escolhas trágicas em caso de restrição fiscal (Fleury, 2011). Singularizar essas programações em razão da prioridade direcionada às crianças e aos adolescentes alinha-se ao que dispõe o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, além de ter em conta fatores como o número de cidadãos atingidos pela política eleita, a efetividade e a eficácia do serviço a ser prestado (Mendes; Branco, 2014).

O Orçamento Criança e Adolescente, portanto, guarda sinergia com a Teoria da Proteção Integral encampada tanto na LODF (artigo 267, VI) quanto na Constituição Federal de 1988 (artigo 227). Isso, porquanto ao segmentar esse orçamento, facilita-se a sua gestão e instrumentaliza-se o controle dessas despesas, as quais, nos termos da referida teoria, devem ter absoluta priorização a fim de preservar os direitos fundamentais desse grupo, dentre os quais o direito à educação, enfoque adotado.

Para situar, o Orçamento Criança e Adolescente compõem os orçamentos fiscais e o da seguridade social, ambos os orçamentos essencialmente geridos pelo Poder Executivo Distrital. O Poder Legislativo também participa desses orçamentos por meio das Emendas Legislativas, mas em razão de os valores envolvidos serem consideravelmente menores, esta participação não é o viés de estudo escolhido.

Trata-se de uma orçamentação de cunho social, a qual requer especial proteção, tendo em conta a prioridade absoluta dirigida às crianças e aos adolescentes em termos constitucionais. Como as políticas associadas são de natureza prestacional, fica alavancada a responsabilidade de cada ente federativo. Neste sentido, destaca Norberto Bobbio:

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder –, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado (Bobbio, 2004, p. 67).

Garantir uma educação pública primária de qualidade requer o adequado financiamento e gestão dessas intervenções estatais. A questão eleva-se ainda mais em importância, com a percepção de que a educação é condição de exercício de cidadania, que é pré-condição ao exercício de várias liberdades constitucionalmente positivadas (Hermany, 2013). Hesse (2009, p. 42), em sentido semelhante, pontua que: “A busca pelo Estado da efetividade dos direitos fundamentais tornou-se pré-condição de que chegue a haver uma real liberdade”.

Em vista disso, iniciativas como uma reserva orçamentária destinada ao suporte financeiro de atividades educacionais para crianças e adolescentes acabam por contribuir para a efetividade de acesso ao direito à educação. Em especial, o caso do Distrito Federal permite concluir, inclusive, que as programações voltadas para crianças e adolescentes não são concentradas em uma dada Unidade Orçamentária, mas dispersas em diversas unidades, ao seu critério e em consonância com seus desígnios institucionais. Por conta disso, não se pode afirmar, por exemplo, que todas as programações com esse objetivo constam do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (Art. 269-A da LODF) ou de uma unidade cuja função típica é a proteção desse grupo.

Outro desdobramento da marcação “OCA” é a instrumentalização do controle interno, externo e social desses programas, o que pode trazer ganhos às políticas públicas objeto desses recursos. Nesse sentido, facilita-se a atuação de CLDF, TCDF, Controle Interno Distrital, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (entidade responsável por definir diretrizes e decisões relacionadas à política de promoção dos direitos de crianças e adolescentes) e MPDFT, dentre outros. Nos termos de Ximenes e Pinto (2020), instrumentos para o controle social, a fiscalização e para uma melhor gestão dos recursos públicos possibilitam diagnósticos de infraestrutura das escolas, das condições de trabalho, dentre outros.

Feita essa pequena digressão a respeito do conceito e da concepção do Orçamento Criança e Adolescente, deve-se, para uma melhor compreensão, esclarecer os fundamentos normativos, legais e constitucionais que sustentam a sua existência.

2.3.1 Normativos voltados para a criança e para o adolescente

A compreensão dos fundamentos normativos que sustentam o Orçamento da Criança e do Adolescente exige a identificação dos marcos legais mais relevantes, dada a ampla gama de dispositivos voltados à proteção infanto-juvenil. Com o objetivo de oferecer uma visão sintética e organizada, o Quadro 3 a seguir apresenta os principais instrumentos jurídicos e programáticos que orientam a formulação e a execução das políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes.

Quadro 3 – Normas que compõem a análise do Direito Infanto-juvenil

Principais normas voltadas para as crianças e os adolescentes	Regras para as crianças e os adolescentes
Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança no Brasil (Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990)	Assegura direitos universais às crianças, incluindo saúde, educação, proteção contra abusos e participação social.
Objetivos do Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas	Promovem a redução da pobreza, educação universal e diminuição da mortalidade infantil para melhorar a qualidade de vida das crianças.
Constituição Federal de 1988 e LODF	Garante, com prioridade absoluta, os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, como saúde, educação e convivência familiar.
Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei n. 8.069/1990	Estabelece a proteção integral de crianças e adolescentes, com direitos e garantias específicas.
Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e de Adolescentes (Nacional e Distrital)	Define metas nacionais e distritais para combater a violência e ampliar a proteção e participação infanto-juvenil.
Plano Nacional da Primeira Infância (Nacional e Distrital)	Prioriza políticas públicas para o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 6 anos, com foco na saúde, educação e assistência.

Fonte: autor (2024).

O Quadro 3 reúne os principais marcos normativos nacionais e internacionais que fundamentam a proteção integral de crianças e adolescentes e orientam a aplicação dos recursos do Orçamento da Criança e do Adolescente. Esses instrumentos formam um arcabouço jurídico e político que articula compromissos de diferentes esferas — global, nacional e distrital — em

torno da efetivação dos direitos infanto-juvenis. Destacam-se, entre eles, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que consolidam a prioridade absoluta desse público, bem como planos estratégicos como o Plano Decenal e o Plano Nacional da Primeira Infância, que operacionalizam metas e diretrizes de políticas públicas. Ao lado desses, tratados internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança e os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, ampliam o compromisso do Estado brasileiro com a promoção da dignidade, da igualdade e do desenvolvimento integral das novas gerações.

a. Convenção sobre os Direitos da Criança e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

A Convenção sobre os Direitos da Criança foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, passando a vigorar em 1990. O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança em 24 de setembro de 1990. Ela trouxe princípios que nortearam os diplomas normativos brasileiros, com destaque para a proteção integral dedicada às crianças e aos adolescentes (Brasil, 1990).

Nos termos de Rosemberg e Mariano (2010), a Convenção sobre os Direitos da Criança externa um debate a respeito dos direitos de liberdade e de proteção, com foco nos direitos de cidadania, buscando harmonizar as perspectivas protecionista e liberacionista.

Enquanto a corrente liberacionista destaca a autonomia progressiva das crianças e dos adolescentes, a visão protecionista enfatiza sua vulnerabilidade, defendendo a prioridade absoluta de sua proteção. Apesar das visões diferentes, as correntes convergem sobre a necessidade do estabelecimento de políticas públicas que assegurem dignidade, bem-estar e o pleno exercício de direitos para as crianças e os adolescentes (Rosemberg; Mariano, 2010).

De forma semelhante, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) referem-se a metas estabelecidas pela ONU em 2000, com o apoio de 191 nações, dentre as quais o Brasil. Os oito ODM detinham 21 metas e 60 indicadores para monitorar avanços de 1990 a 2015 (Roma, 2019). Entre as metas estabelecidas estão: eliminar a fome e a pobreza extrema; assegurar o acesso universal à educação básica; fomentar a equidade de gênero e fortalecer a participação das mulheres; diminuir os índices de mortalidade infantil; promover melhores condições de saúde para as gestantes; enfrentar o HIV/AIDS, a malária e outras enfermidades; preservar o meio ambiente de forma sustentável; e desenvolver cooperações voltadas ao progresso social e econômico.

Dos oito objetivos enunciados, importa aqui o “Objetivo 2: Oferecer Educação Básica de Qualidade para Todos”. Nesse liame, estudar a política pública voltada para a educação

básica pública, em seu aspecto orçamentário, acaba por guardar relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, uma vez que auxilia na compreensão da relação entre o orçamento da criança e do adolescente a política pública de educação básica, o que também contribui para a oferta de educação básica de qualidade.

b. Constituição Federal de 1988 e LODF

Partindo para os normativos nacionais, a Constituição de 1988 inaugurou o conceito de criança cidadã, o qual incluiu as crianças no âmbito dos direitos humanos, representando um ponto de virada para a formulação de princípios e a criação de novas políticas voltadas à infância (Craidy, 1994). A ideia de criança cidadã representa a adoção na Constituição da Teoria da Proteção Integral já emanada da Convenção sobre os Direitos da Criança. Em decorrência dessa escolha principiológica, o direito voltado para as crianças e os adolescentes é tratado em diversos dispositivos constitucionais.

Os artigos 6º e 205 da Constituição Federal dispõem que a educação constitui um direito social, sendo também uma obrigação compartilhada entre o Estado e a família. Com relação à educação básica, incumbe ao Estado assegurar a oferta gratuita e obrigatória do ensino fundamental, promover gradualmente o acesso universal ao ensino médio e garantir o atendimento educacional em creches e na educação infantil, conforme prevê o artigo 208 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Isso é relevante, pois vincula o Estado e seu orçamento à consecução desses direitos fundamentais de cunho social.

Já a regra do artigo 212 requer aplicação vinculada de recursos em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino. Compõe esse limite uma quota parte, que deve ser destinada à educação básica, a qual é operacionalizada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no qual fica prevista inclusive a penalização do ente em caso de descumprimentos desses mínimos, como é o caso de proibirem-se transferências voluntárias ao ente que não cumprir o limite da educação (artigo 25, § 1, IV, B da LRF) (Brasil, 1988).

Mesmo que os artigos anteriores tragam a primazia de viabilizar-se o direito à educação básica, é no artigo 227 que fica consagrada a priorização absoluta dos direitos destinados às crianças (inclusive o da educação) e aos adolescentes (Brasil, 1988). Este artigo é crucial para a destinação de recursos públicos às crianças e aos adolescentes. Por esse motivo, o artigo 227 é a base para o Orçamento Criança e Adolescente, direcionando a formulação e execução de

políticas e programas prioritários, que assegurem os direitos constitucionais da infância e da adolescência.

Paralelamente aos dispositivos constitucionais, a LODF atua com o propósito de estruturar o exercício do poder, consolidar as instituições democráticas e assegurar os direitos humanos fundamentais. Nesse sentido, e nos limites da Constituição Federal, a LODF dedicou capítulo próprio (Capítulo VII) à criança e ao adolescente e enunciou a proteção de seus direitos como objetivo prioritário (art. 3, XII da LODF). As diretrizes ali estabelecidas rogam para que o Distrito Federal articule suas entidades a fim de capacitar as crianças e os adolescentes ao exercício de sua cidadania e, no limite, de sua dignidade, enquanto pessoa humana. O direito à educação pública básica consta do inciso VI do artigo 267 da LODF, o qual confere destaque aos direitos socioeducativos desse grupo, em respeito aos direitos humanos fundamentais e à doutrina da proteção integral de forma expressa.

Tamanha é a priorização desse grupo, que o Distrito Federal cria o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Art. 269-A da LODF), com dotação mínima de três décimos por cento da receita tributária líquida. Essa medida garante certa autonomia orçamentária a esse Fundo, o que representa estabilidade diante de situações de contenção orçamentária. Com esse mesmo efeito, ainda fica vedado o contingenciamento (Art. 8 da LRF) ou o remanejamento dos recursos destinados a ele.

Considerando essa perspectiva central e o fato de o orçamento público ser expressamente tratado como expressão social do planejamento governamental (artigo 147 da LODF), a formalização de reservas orçamentárias a esta categoria foi o resultado, assim como predispõe a Teoria da Proteção Integral. Essa segmentação inclusive facilita o planejamento orçamentário, por conta da relativa estabilidade no volume de recursos esperados de um exercício para outro.

Feitas essas considerações sobre os normativos de condão constitucional, vale dizer que diversos foram os desdobramentos infralegais sobre os direitos das crianças e dos adolescentes em sinergia com a Teoria da Proteção Integral, os quais representam o quadro teórico no qual o orçamento “OCA” está inserido. Para viabilizar a análise, foram separadas as principais normas atinentes aos Orçamento Criança e Adolescente, quais sejam: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069/1990, Plano da Primeira Infância (Nacional e Distrital), Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (Nacional e Distrital).

c. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069/1990

O ECA insere-se na proteção integral à criança e ao adolescente e foi editado logo depois da Constituição Federal, a fim de reger parte das incumbências prestacionais atribuídas ao Estado. Do seu conjunto de dispositivos, o seguinte guarda estreita relação ao objeto desta análise, senão veja-se:

Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

(...)

§ 2 Os recursos destinados à implementação e manutenção dos programas relacionados neste artigo serão previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, dentre outros, **observando-se o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente preconizado pelo caput do art. 227 da Constituição Federal e pelo caput e parágrafo único do art. 4o desta Lei** (Brasil, 1990, Art. 90, grifo nosso).

Percebe-se, do excerto, a importância conferida ao Orçamento Criança e Adolescente como requisito à concretude de direitos constitucionalmente postos. O estabelecimento de que a criança e o adolescente são sujeitos de direitos fundamentais intrínsecos é mais um reflexo do paradigma da proteção integral.

De um ponto de vista mais operacional, o ECA cria o Sistema de Garantias de Direitos às crianças e aos adolescentes (artigo 88) e, nele, órgãos deliberativos e controladores dessas ações (Souza; Cabral, 2018). Assim sendo, cria-se todo um aparato institucional para subsidiar as orientações constantes da Constituição Federal de 1988.

No caso específico do Distrito Federal é criado o Conselho dos Direitos da Criança e dos Adolescentes, que se encontra subordinado ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda, 2011, 2020). Esse conselho avalia, a cada dois anos, as programações atinentes ao seu público-alvo, bem como assessora o Poder Executivo Distrital na formulação da proposta orçamentária voltada aos planos e ações destinados à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Registre-se, em adição, que o Estatuto da Criança e do Adolescente ainda contribuiu para a diminuição da quantidade de crianças excluídas do sistema escolar, resultado, em parte, da ampliação do Ensino Fundamental para nove anos e da obrigatoriedade da educação básica para alunos de 4 a 17 anos e os planos de educação (Kramer, 2020). Apesar desses ganhos, o alcance atingido pelo ECA não acompanha as ambições postuladas na Convenção dos Direitos da Criança (Didonet, 2015). Todavia, representa ganho substancial a esta categoria, tendo em conta o sistema anterior a 1988 (Kramer, 2020).

d. Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e de Adolescentes (PDDHCA) e o Plano Nacional de Primeira Infância (PNPI)

O PDDHCA e o PNPI, essencialmente, estabelecem direitos e estratégias para que os entes federativos deem efetividade às políticas públicas voltadas para as crianças e os adolescentes, através de planos locais, no mesmo sentido da diretriz federal (Conanda, 2020). Na prática, os dois planos são complementares. Se, de um lado, o PDDHCA traz diretrizes amplas e gerais para crianças e adolescentes de 0 a 18 anos; de outro, o PNPI detalha ainda mais as diretrizes para a primeira infância (0 a 6 anos), dentro das metas gerais estabelecidas no PDDHCA, garantindo que as especificidades e necessidades dessa faixa sejam atendidas com políticas específicas.

Em razão do lapso temporal de 10 anos, o PDDHCA é referência de planejamento para as políticas públicas. Adimplir com suas diretrizes exige atuação coordenada do Sistema de Garantias na execução, monitoramento e reformulação dessas políticas públicas. O plano decenal, vale dizer, está em consonância com a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, estabelecendo objetivos e metas, os quais servirão de base para os Planos Decenais (dos Estados e Municípios), bem como para o processo de elaboração de cada Plano Plurianual (Souza; Cabral, 2018).

Os dois planos servem como referência ampla para orientar políticas e ações para todas as etapas da infância e adolescência. Embora não sejam leis, eles representam uma política nacional que orienta a elaboração de leis, programas e políticas públicas voltadas para os direitos da infância e da adolescência (Souza, 2018). Por conta disso, eles influenciam o planejamento orçamentário e definem metas e objetivos que necessitam de alocação de recursos. Apontam Costa e Tosawa (2014, p. 142), que a essencial atribuição das políticas públicas sociais: “[...] se embasa na justa distribuição da receita obtida pelo governo e empresas privadas, que contribuem com o intuito de combater as diferenças sociais”.

Por serem documentos de referência, sua implementação depende de ações coordenadas entre os diversos níveis de governo e da criação de leis, decretos ou resoluções que efetivem suas diretrizes e metas. É nessa incumbência que se encontra o Orçamento Criança e Adolescente Distrital. Há também um importante componente democrático na formulação desses planos, sobremaneira, pela participação da sociedade civil em todos os níveis da federação. O PDDHCA, para saber, é confeccionado a partir de conferências nacionais, estaduais e municipais voltados à promoção dos direitos de crianças e adolescentes, com a

participação de governos, sociedade civil e outros atores envolvidos na proteção dos direitos infanto-juvenis. De mesma sorte, a confecção do PNPI também reúne atores extraestatais para a sua feitura. Vale dizer que este, mais recentemente, foi atualizado conforme a Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância).

Cotejando sobre as normativas contidas nesses planos, há destaque para o seguinte trecho do PNPI, por fazer correlação entre os direitos da criança e do adolescente ao orçamento público, senão veja-se:

Atenção à prioridade absoluta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no Plano Plurianual (PPA) e no Orçamento, para atender o que os direitos da criança (e do adolescente) requerem. A determinação constitucional e a opção política de situar a criança (como também o adolescente) no topo das prioridades do Estado acarretam a obrigação de incluir e manter, na LDO e no PPA, as determinações para que os orçamentos anuais assegurem os meios financeiros para que essa prioridade seja efetivada na prática (Brasil, 2020, *on-line*).

Esse conjunto de leis orçamentárias determina a forma como os recursos para o “OCA” são planejados, distribuídos e executados, sem perder de vista a diretriz jurídica constitucional de proteger com prioridade esta categoria no contexto dos direitos fundamentais. Existe nessa abordagem uma visão integradora entre a Constituição e as leis orçamentárias. No limite, objetiva-se que cada ente federativo detenha recursos proporcionais ao percentual da população de crianças e adolescentes. E, para isso, o orçamento público é fundamental, haja vista que está imbricado à formulação das políticas públicas e à realização dos programas governamentais.

Esse tipo de ação estatal busca aproximar a disposição normativa à realidade social. Para isso, as políticas públicas devem ser reavaliadas e monitoradas à luz de outros paradigmas teóricos, com uma concepção de Estado social (Faleiros Júnior; Borges, 2011). Assim, como os demais estados e municípios, o Distrito Federal deve criar versões locais para PDDHCA e PNPI. A partir dessas diretrizes nacionais, o Distrito Federal organiza seu Plano Decenal de direitos de crianças e adolescentes e o Plano Distrital para a Primeira Infância.

Com isso em mente, passa-se a tratar acerca dos planos distritais orientados por esses dois planos federais. O Plano decenal de direitos de crianças e adolescentes do DF foi construído em cinco eixos: Promoção dos direitos; Proteção e defesa dos direitos; Participação de crianças e adolescentes; Controle social da efetivação dos direitos; e Gestão da política.

No recorte da política educacional, especialmente na educação básica, o Distrito Federal acumula as competências estaduais e municipais, como peculiaridade. A fim de nortear as políticas educacionais para o ensino infantil, fundamental e médio, o Plano Decenal do Distrito Federal constitui o instrumento destinado a orientar e estruturar as ações governamentais

voltadas à infância e à adolescência ao longo da próxima década. No caso do Plano Distrital para a Primeira Infância 2023 - 2032, busca-se uma segmentação do Orçamento Criança e Adolescente, ao separarem-se os recursos destinados exclusivamente à primeira infância (0 a 6 anos). O Distrito Federal não possui um orçamento exclusivo para a primeira infância. Todos os gastos para crianças e adolescentes estão centralizados no “Orçamento Criança e Adolescente”.

Essas ações se firmam – e dialogam entre cada um de seus eixos – por meio de esforços transversais e articulados nas seguintes áreas estratégicas, assim como assinalado pelo Plano Nacional pela Primeira Infância. As ações finalísticas tratadas neste Plano Distrital estão alinhadas com as metas apontadas nos planos de educação.

Por fim, é essencial que se identifique a realidade programática do Distrito Federal, analisando sua capacidade financeira, perfil de despesas e situação fiscal, para que a inclusão das prioridades executivas possa orientar o orçamento por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias e consolidar-se com a definição dos programas que compõem o Plano Plurianual, tendo em vista os próximos quatro anos de gestão. A cada Lei Orçamentária Anual, cada política será tratada de forma mais próxima da realidade social.

Para encerrar, com a edição da Lei n. 4.086, em 28 de janeiro de 2008, foi criado o “Relatório Orçamento Criança e Adolescente” como instrumento de controle social e fiscalização do orçamento público na área da criança e do adolescente. Trata-se do desdobramento mais prático desse conjunto de quesitos constitucionais e legais abordados nas sessões pregressas. Com base nele, podem ser avaliadas historicamente a execução orçamentária nas diversas políticas públicas dedicadas à criança e ao adolescente, o que permite a fiscalização, a responsabilização e o controle. Desde 2020, por exemplo, uma Comissão de Trabalho analisa o relatório do Orçamento Criança e Adolescente, conforme a Resolução Ordinária n. 57, de 11 de agosto de 2020.

A confecção desse relatório e o controle subsequente de sua execução foram operacionalizados por meio do marcador (“OCA”), o qual discrimina as programações que farão parte daquele relatório. O “Relatório Criança e Adolescente” é publicado anualmente (Decreto n. 28.906, de 27 de março de 2008), tanto no Diário Oficial do Distrito Federal quanto no Diário da Câmara Legislativa Distrital.

Dispõe sobre o relatório Orçamento Criança e Adolescente.

Art. 1º O relatório Orçamento Criança e Adolescente de que trata a Lei n. 4.086, de 28 de janeiro de 2008, será elaborado anualmente pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal, e publicado até o final de março no Diário Oficial do Distrito Federal com o objetivo de tornar

transparente a execução orçamentária anual dos gastos públicos com crianças e adolescentes do Distrito Federal (Brasil, 2008, Art. 1º).

Esse agregado de programações destinadas às crianças e aos adolescentes facilita o controle pelas instâncias internas do Poder Executivo e de suas ouvidorias. Conforme Piccini e Reis (2023), existe no Distrito Federal um sistema de controle interno previsto no artigo 2º do ato das disposições transitórias da LODF. Esse sistema tem a incumbência de executar as atividades de planejamento, elaboração orçamentária, gestão financeira, contabilidade, auditoria e administração patrimonial. Já as ouvidorias conferem transparência e possibilidade de participação nos processos de cunho governamental, o que aproxima o prestador do usuário dos serviços públicos.

Esse agregado de programações também impacta positivamente o controle externo (CLDF, TCDF) do Ministério Público, e o controle social externado pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Conferência Distrital dos Direitos da Criança, e nos espaços de articulação da própria sociedade, como nas Redes e Fóruns (Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil). Esse tipo de singularização fornece informações mais precisas sobre como uma determinada política pública se expressa no orçamento. No caso da política para a criança e o adolescente, tanto a marcação “OCA” como o “Relatório Criança e Adolescente” também refletem a preocupação com o controle e a efetivação dessas programações.

Tanto o “OCA” quanto o seu Relatório são o resultado concreto fundado e justificado a partir das regras da Constituição e da LODF. Alinham-se, inclusive, à Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança no Brasil e com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio da ONU, assim como aos preceitos do ECA.

A compreensão da política de educação básica do Distrito Federal, sustentada pelo Orçamento da Criança e do Adolescente e por outras fontes de recursos, requer o entendimento prévio das origens e mecanismos de financiamento da educação básica que dão suporte ao orçamento público. Esse exame é fundamental para identificar como os recursos são arrecadados, distribuídos e aplicados, bem como para avaliar em que medida o financiamento público contribui para a efetividade das políticas educacionais voltadas às crianças e aos adolescentes.

2.4 Financiamento da Educação Básica

O financiamento da educação tem seus moldes previstos nos artigos 205, 206 e 212 da Constituição Federal de 1988, os quais garantem o direito à educação e determinam o dever do Estado em financiar adequadamente o ensino público. Reforçam essa diretriz o princípio da gratuidade do ensino público (art. 206, IV da CF) e a obrigatoriedade do Estado em assegurar recursos financeiros para garantir a educação básica obrigatória e gratuita (art. 208 da CF). A educação (art. 205) é direito de todos e dever do Estado, o que demanda sinergia entre os entes federativos nacionais na garantia de recursos financeiros para assegurá-lo (Brasil, 1988).

As regras de financiamento, vale dizer, variam de acordo com o ente federativo e com o tipo de educação ofertada (ensino fundamental, infantil, médio e superior). Essa formatação de prumo constitucional interconecta o modelo federativo na oferta e execução da política pública de educação. O próprio artigo 23, V da Constituição Federal de 1988 estabelece a competência comum aos entes federativos de proporcionar acesso à educação.

Com base na Constituição, cabe à União a formulação de diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV da CF), o Plano Nacional de Educação e o suporte do sistema de educação federal. Além disso, deve subsidiar os demais entes federados técnica e financeiramente (art. 211 da CF). Nessa mesma linha, cada ente federativo pode legislar de forma concorrente em matéria educacional (art. 24, IX da CF), o que requer alinhamento harmônico entre os planos nacionais e setoriais.

Por sua vez, compete aos municípios manter (apoiado pelo Estado e pela União) programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, VI c/c art. 211, § da CF). Já Estados e Distrito Federal atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio (art. 211, §3 da CF). Essa matriz de oferta deve adimplir com o princípio da garantia do direito à educação (Art. 206, IX da CF) (Brasil, 1988).

O Distrito Federal, para destacar, acumula as competências educacionais originalmente destinadas aos Estados e aos Municípios. Em razão disso, também fica ao seu encargo consignar orçamento às políticas públicas subjacentes a este direito social. No caso específico da educação pública distrital, podem ser delineadas quatro fontes de receita principais, que amparam a política educacional. São elas: a) os recursos vinculados à educação no artigo 212 da CF; b) os recursos advindos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; c) os recursos relativos ao salário educação e, por fim, d) os recursos desvinculados, destinados à política educacional. Cada uma dessas fontes de financiamento para a educação foi tratada detidamente a seguir.

a. Recursos vinculados à educação estabelecidos no artigo 212 da CF

A principal obrigação de destinar parte das receitas à educação encontra respaldo no artigo 212 da Constituição Federal. De acordo com esse dispositivo, a União deve investir, a cada ano, pelo menos 18% da arrecadação proveniente de impostos, incluindo as transferências. Já os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão obrigados a aplicar no mínimo 25% desses recursos na manutenção e no desenvolvimento das atividades educacionais. Esses patamares mínimos de aplicação, vale dizer, não podem implicar limitações às atribuições constitucionais do Poder Executivo quanto à formulação das propostas de leis orçamentárias (STF, 2020).

O conceito de “manutenção e desenvolvimento do ensino” abrange uma série de atividades que devem ser financiadas com esses recursos, como a construção e manutenção de escolas, a manutenção e o desenvolvimento da educação básica, a formação e a remuneração de professores, a compra de material didático, os gastos com a educação básica, entre outros (Brasil, 1988). Esses gastos devem estar diretamente relacionados com a qualidade e expansão do ensino público.

Por ser uma obrigação constitucional/legal, o descumprimento do mínimo previsto para este tipo de gasto pode acarretar sanções. É incumbência dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da União fiscalizar se os entes estão cumprindo os mínimos percentuais de investimento em educação.

Outra característica deste mínimo é a impossibilidade de incluir-se despesas com aposentadorias no cômputo dos investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino, o que pode implicar violação ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal (STF, 2020). A informação citada é relevante, tendo em conta a necessidade de utilizar outros gastos para que se atinjam os valores mínimos, sob pena em caso de descumprimento. Essa vinculação (artigo 212 da CF) também representa uma exceção ao princípio de não vinculação de receita de impostos previsto no inciso IV do art. 167 da CF. A vedação, vale ressaltar, é afastada apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, as quais não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente (STF, 2003).

Ressalte-se que os recursos vinculados no artigo 212 da CF se destinam a todos os segmentos educacionais no contexto da manutenção de atividades de ensino, entre os quais o ensino infantil, fundamental e médio, objetos desta análise.

b. FUNDEB

O FUNDEB⁹ é uma política pública de alcance nacional que direciona uma parte dos recursos públicos da Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) para a educação básica. Esse fundo é constituído de contribuições dos Estados e dos Municípios, num total de 20% de suas receitas com impostos. Quando não se atingem esses patamares de alocação de recurso na educação básica, a União complementa esse fundo para garantir os níveis básicos de manutenção e aprimoramento. Ele centraliza parte dos recursos da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios que são redistribuídos para o setor educacional de acordo com a quantidade de matrículas. Trata-se de um fundo de cunho estadual de natureza contábil, regrado no artigo 212-A da CF (Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020). Basicamente, existem 27 fundos: 26 estaduais e 1 do Distrito Federal.

Para detalhar, a composição financeira do FUNDEB resulta de uma cesta integrada das seguintes fontes de receita, incluídos os 20% de impostos:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);
- Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);
- Receita da dívida ativa tributária, multas e juros relativos aos impostos acima relacionados (Brasil, 2021, *on-line*).

Além disso, pode-se dizer que o FUNDEB é uma das principais fontes de financiamento da educação básica brasileira (Brasil, 2025), a qual, repise-se, abrange a educação infantil e os ensinos fundamental e médio (art. 21 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Ao longo do tempo, importa destacar que essa política pública possuiu diversas roupagens. De início, a Emenda Constitucional n. 14/2006 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), nomenclatura inicial dessa política, alterado pela Emenda Constitucional n. 53/2006 (FUNDEB

⁹ Importante dizer que os 20% do Fundeb (artigo 212-A da CF) são uma parcela do total de receitas destinadas à “manutenção e desenvolvimento do ensino”, ou seja, fazem parte dos 25% mínimos exigidos pelo artigo 212, objeto do subtópico anterior. A despeito disso e por suas características peculiares, foi tratado de forma apartada.

- provisório), recentemente reformulado pela Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020, a qual criou o “novo FUNDEB - permanente”.

A última formatação do FUNDEB é objeto de interesse, de forma a ensejar o detalhamento das principais alterações no FUNDEB perpetradas pela Emenda Constitucional n. 108, de 2020, o chamado “novo FUNDEB - permanente”.

Quadro 4 – Alterações novo FUNDEB

Complementação da União:	Aumento progressivo da complementação de 10% para 23% até 2026.
	Destinação adicional às redes de ensino mais pobres, independentemente do estado.
Distribuição de Recursos:	Direcionamento de recursos federais para a educação infantil.
	O manual detalha que municípios com menor capacidade de investimento passaram a receber complementação da União, promovendo maior equidade na distribuição de recursos.
	O manual esclarece que as matrículas em cursos profissionalizantes de nível médio possuem um fator de ponderação específico, refletindo a importância dessa modalidade de ensino.
Transparência dos Gastos:	Obrigatoriedade de divulgação dos extratos das contas bancárias pelos bancos e pelo FNDE.
Incentivo à educação técnica profissionalizante de nível médio:	O manual aborda medidas que incentivam a oferta de educação técnica e profissionalizante no nível médio, reconhecendo sua relevância para a formação dos estudantes.
Reforço no monitoramento feito pela sociedade:	O manual destaca a importância do controle social e do acompanhamento pela sociedade na aplicação dos recursos do FUNDEB, fortalecendo a participação cidadã.

Fonte: autor (2025) com base no Manual de Orientação para o “novo FUNDEB” (2021).

A nova legislação migrou os regramentos do FUNDEB do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para a parte dogmática da Constituição Federal, no novo art. 212-A. Além disso, do conjunto de alterações relacionadas no Quadro supra, faça-se destaque para a alteração do percentual do FUNDEB, que pode ser complementado pela União caso o ente federativo não aporte os valores mínimos exigidos.

Na prática, foi estabelecido um novo modelo de complementação financeira da União ao FUNDEB, cujo cálculo leva em conta a quantidade de estudantes matriculados nas redes públicas de educação básica presencial. Esse repasse considera as variações e ponderações relativas ao valor anual por aluno, conforme as etapas de ensino, modalidades, carga horária e natureza das instituições escolares, incluindo também os insumos e as particularidades necessários para assegurar a qualidade do ensino (FUNDEB, 2021).

Para Gluz (2021), essa complementação visa equilibrar desigualdades, atuando apenas quando os fundos não alcançam o valor mínimo anual por aluno. Apesar de sua maior capacidade financeira, a União é o ente que menos contribui para o fundo, enquanto estados e municípios já enfrentam limitações financeiras significativas (Gluz, 2021; Pinto, 2007). Isso, no caso da educação básica, pois a responsabilidade pela sua oferta tem sido historicamente atribuída aos Estados e aos Municípios, enquanto à União cabe o papel de lhes prestar assistência (Farenzena, 2017).

Essa participação equitativa entre os entes federados ganha mais importância quando se leva em conta que o modelo de gestão pressuposto para o FUNDEB requer cooperação intergovernamental no financiamento da educação, em que há ações e intervenções de todos os níveis de governo: municipal, estadual e nacional (Farenzena, 2015).

O que se propôs sobre a complementação da União, de forma mais precisa, é a regra de que eventual não atingimento dos limites de aplicação mínimos especificados demandará complementação da União (artigo 212 - A, IV da CF) equivalente a no mínimo 23% do total de recursos. O valor anual complementado por aluno é ponderado por três variáveis: Valor Anual por Aluno do FUNDEB (VAAF), Valor Anual Total por Aluno (VAAT) e Valor Aluno Ano Resultante (VAAR).

O Valor Anual por Aluno do FUNDEB é a razão entre o que cada ente contribui para o FUNDEB (receitas ordinárias) por qualquer aluno matriculado nas respectivas redes de ensino. É uma forma básica de mensurar a quantidade de recursos que cada ente pode investir em um aluno, com base em suas próprias contribuições. Nesse cálculo são identificados os municípios com menor capacidade arrecadatória por aluno, o que denota uma desigualdade da alocação de recursos.

Já o Valor Anual Total por Aluno (criado pela Emenda Constitucional n. 108/2020) inclui, além das receitas ordinárias do FUNDEB, outras receitas complementares (todas as receitas empregadas no ensino básico), como o aporte complementar da União ao fundo e às receitas originárias que os entes utilizam em manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa complementação da União é usada para garantir que o VAAT de cada ente atinja um patamar mínimo nacional. Caso fique aquém do mínimo nacional, a União aporta a diferença. Anteriormente, se um Município não atingisse o mínimo nacional, mas seu Estado tivesse atingido, o Município não receberia a complementação da União (Brasil, 2021).

Por último, tem-se o Valor Aluno Ano Resultante, também previsto na Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. Essa variável está relacionada com a complementação da União em modalidades educacionais específicas. É direcionada apenas a

determinados programas de melhoria de aprendizagem e redução de desigualdades quando do cumprimento das condicionalidades previstas. A complementação via VAAR exige que os entes adotem certas ações específicas no sentido de incentivar políticas de melhoria educacional, como por exemplo: melhoria de indicadores educacionais, planejamento para redução das desigualdades regionais e locais e compromisso com metas de desempenho educacional (Brasil, 2021).

Em termos práticos, se após a complementação do fundo estadual/distrital (Valor Anual por Aluno do FUNDEB), a rede de ensino municipal (juntamente com a rede estadual/distrital) ainda não atingir o mínimo, ela recebe a complementação do Valor Anual Total por Aluno.

Apesar de as novas regras instituídas para o FUNDEB representarem um incremento de garantia, ainda há a necessidade de regulamentação de certos institutos previstos (fatores de ponderação, o Custo Alunos Qualidade (CAQ), o controle social, a distribuição de recursos, a valorização dos profissionais da educação, entre outros), o que demanda esforços técnicos e político-institucionais (Soares, 2021). Sobre o “CAQ”, é explicativo o seguinte excerto extraído de Ximenes e Pinto (2020):

O CAQ: Estabelece balizas objetivas e transparentes para a estimativa do financiamento necessário à garantia do padrão mínimo de qualidade em cada escola brasileira, considerando as diferenças de custo entre etapas, modalidades de ensino e tipos de estabelecimentos. Sua premissa é a eliminação, via financiamento, das desigualdades inaceitáveis nas condições de oferta do ensino público (Ximenes; Pinto, 2020, *on-line*).

Mais recentemente, têm sido interpostos diversos projetos para regulamentar itens do FUNDEB. O Projeto de Lei n. 4.372/2020¹⁰, para ilustrar, resultou na Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. De outra sorte, o Projeto de Lei n. 4.519/2020¹¹, de proposição do Senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP), não prosperou e acabou por ser arquivado. De qualquer forma, pode-se notar, com base nesses projetos, a necessidade de cooperação intergovernamental para que o novo FUNDEB ganhe completude em suas intenções (Farenzena, 2015, 2017).

No Distrito Federal, para saber, os recursos vinculados ao FUNDEB são administrados predominantemente pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Essa

¹⁰ Mais informações: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145887#:~:text=Projeto%20de%20Lei%20n%C2%B0%204372%2C%20de%202020&text=Regulamenta%20o%20Fundo%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o,Federal%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20pravid%C3%AAs>.

¹¹ Mais informações: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144627#:~:text=Projeto%20de%20Lei%20n%C2%B0%204519%2C%20de%202020&text=Regulamenta%20o%20Fundo%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o,Federal%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20pravid%C3%AAs>.

centralização de recursos, constitucionalmente prevista, permite uma gestão mais eficiente, ao unificar decisões orçamentárias e financeiras em um único órgão, facilitando a alocação de recursos com o propósito de suprir as necessidades da educação básica em suas diversas etapas e modalidades. Essa Secretaria ainda monitora anualmente a aplicação dos recursos do FUNDEB, assegurando que sejam respeitados os limites constitucionais, garantindo maior transparência e eficácia no uso do orçamento destinado à educação básica.

Para ilustrar, a partir de 2015, em razão da ADI 30003-4, de 6 de novembro de 2015, o Distrito Federal volta a aplicar anualmente o valor de no mínimo 25% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (artigo 241 da LODF). Essa vinculação de recursos tem o condão de promover o padrão de qualidade e equidade educacional, como se propõe nos planos educacionais nacionais e locais (Brasil, 2015).

Feita essa digressão a respeito da nova formatação do FUNDEB, retoma-se a questão sobre sua dinâmica orçamentária e suas implicações. Eis que, uma vez reunido o orçamento no FUNDEB, os recursos são redistribuídos tanto para o Estado quanto para os Municípios. Vale dizer que Municípios com maior capacidade arrecadatória acabam por contribuir mais. Como o critério de redistribuição baseia-se no número de alunos matriculados, acaba se tornando um fator de equilíbrio entre os Municípios com mais e menos recursos, o que favorece a equidade (Soares, 2021). Em relação à essa distribuição, autores como Kramer (2020), Abramowicz e Henriques (2018) e Gobbi (2018) ponderam que a desigualdade inicial vinculada ao município de nascimento das crianças, fazendo com que o acesso e a qualidade da Educação Infantil não sejam iguais para todas, o que compromete sobremaneira o usufruto deste direito fundamental.

Esse mecanismo (FUNDEB) tem desempenhado um papel fundamental na redução das desigualdades no ensino obrigatório e na promoção do acesso universal à educação em todo o Brasil (Gluz, 2021). Abramowicz e Henriques (2018) também chamam a atenção para o fato de que, desde a Constituição de 1988 até a adoção do FUNDEB, houve avanços nas políticas públicas educacionais voltadas para a educação infantil, embora em um grau menor do que nas demais categorias educacionais. Nesse contexto, Gobbi (2018) destaca a persistência da desigualdade estrutural e sua relação com o desenvolvimento da educação infantil, apontando para a necessidade de políticas públicas efetivas nesse sentido.

Desse modo, ainda que o FUNDEB represente um avanço substancial na promoção da equidade educacional no país, ele não atua de forma isolada. Outros mecanismos de financiamento também desempenham papéis relevantes na composição dos recursos destinados à educação básica, sendo o salário-educação um desses instrumentos. A seguir, foi abordado o

salário-educação como uma fonte complementar de financiamento educacional, explorando sua origem, finalidade e contribuição para a consolidação do direito à educação no Brasil.

c. Salário-educação

O salário-educação configura um instrumento de cooperação federativa no custeio da educação, considerando as normas que disciplinam a partilha das cotas entre os entes da Federação e os dados referentes à distribuição dos respectivos recursos (Farenzena, 2017).

Refere-se a um tributo de natureza parafiscal, com a finalidade específica de custear iniciativas, projetos e ações direcionadas ao fortalecimento da educação básica pública, conforme estabelece o § 5º do artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Esse recurso é destinado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e representa a segunda maior fonte de financiamento da educação básica (Farenzena, 2017). A cota de 10% da arrecadação líquida do salário-educação fica no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação¹² (FNDE), que os aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica. Os outros 90% de arrecadação líquida são redistribuídos, sendo 1/3 para a União e 2/3 para os Estados. Os recursos de repasse são dimensionados com base na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF).

As quotas-partes do salário-educação, pertencentes aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, são repassadas de forma automática, em favor dos entes da Federação, em contas para este fim, abertas pelo FNDE e mantidas, a critério do respectivo ente federado, em instituição financeira oficial (Parágrafo Único, art. 2º da Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998) (Brasil, 1998).

Para viabilizar os repasses do salário educação há cooperação de diversos órgãos/entidades (Farenzena, 2015, 2017). Para ilustrar, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) a arrecadação; ao FNDE, a distribuição desses recursos; e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, a coleta e disponibilização de dados ao FNDE.

¹² O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação cujo propósito é transferir recursos financeiros e prestar assistência técnica aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal na área educacional. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br>. Acesso em: 9 jan. 2025.

Juntamente com as fontes de financiamento e de arrecadação de recursos aventados há também a opção discricionária por um dado governo em aportar recursos superiores aos mínimos constitucionalmente previstos em favor da educação.

d. Recursos desvinculados destinados à política educacional

Os recursos dedicados, por opção de governo, à educação, para além dos mínimos constitucionais, dependem de cada ente federativo. Tendo em conta o recorte desta pesquisa, dar-se-á ênfase ao caso do Distrito Federal, por conta de suas peculiaridades, dentre as quais a existência do Fundo Constitucional do Distrito Federal (artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal de 1988).

Dito isso, no caso distrital, os recursos ordinários não vinculados, a dispor do Poder Executivo, subsidiam discricionariamente as pautas governamentais, dentre as quais a educação básica pública. Trata-se da Fonte orçamentária n. 1000 (recurso ordinário não vinculado - classificação funcional programática) discriminada em cada Lei Orçamentária Anual em diversas programações. O seu lastro advém de receitas tributárias, de forma que seu montante oscila conforme o comportamento arrecadatório a cada exercício financeiro. Trata-se da maior receita à disposição do Executivo. Do ponto de vista da despesa, por não terem objeto de gasto vinculado, em regra, remete às decisões de cunho político, no sentido de promover-se uma dada política pública materializada em algum Programa de Trabalho.

O fato de não serem vinculados não impede que o ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) estabeleça vinculações. Um exemplo disso é a previsão de que os Estados e o Distrito Federal possam vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica (CF, art. 212, § 5º) (STF, 1993).

Outro aspecto relevante para entender o financiamento discricionário da educação pelo governo distrital refere-se à parcela de recursos destinada a despesas educacionais, proveniente do Fundo Constitucional do Distrito Federal, e disponível à gestão do Poder Executivo. (inciso XIV, artigo 21 da Constituição Federal de 1988).

O Fundo Constitucional do Distrito Federal foi regulamentado pela Lei n. 10.633/2002, e desde 2003 – a partir da dicção constitucional, em razão de Brasília estar sendo formada e deter a atribuição de capital do Brasil – foi necessária uma proteção financeira adicional.

Com isso, e com base na Constituição de 1988, foi estabelecido em favor do Distrito Federal um aporte anual de recursos com base na variação da Receita Corrente Líquida Federal. Nos termos constitucionais, os recursos do fundo devem custear despesas com organização e

manutenção da Polícia Civil do Distrito Federal, da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira para a execução de serviços públicos de saúde e educação. Essa última destinação de recursos é que lhe confere importância neste estudo.

Na prática, os repasses do fundo se iniciaram em 2003, com um repasse fixo de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), o qual vem sendo atualizado desde então, em razão da variação da Receita Corrente Líquida da União. Para efeito deste cálculo de variação é considerada a Receita Corrente Líquida realizada no período de doze meses, encerrado em junho do exercício anterior ao do repasse do aporte anual de recursos. Por se tratar de recursos federais, sua fiscalização é feita pelo Tribunal de Contas da União, responsável por avaliar a regularidade de suas contas, por meio de um Processo de Contas Anuais (Brasil, 2002).

Atualmente, por força do Decreto n. 36.287, de 20 de janeiro de 2015, às seguintes unidades orçamentárias compõem o Fundo Constitucional do Distrito Federal: Departamento de Polícia Civil; Comando da Polícia Militar; Corpo de Bombeiros Militar; Secretaria de Saúde e Secretaria de Educação, todas unidades integrantes da administração distrital. (Brasil, 2015). Desde 2003 até a presente data, o fundo foi predominantemente mantido no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, com a ressalva de que nos anos de 2015 e 2016 os seus valores foram executados por meio do sistema distrital, sistemática encerrada em 2017 (Tribunal de Contas da União, 2016).

Em síntese, este capítulo apresentou o orçamento público como instrumento jurídico de concretização de direitos fundamentais, destacando sua função constitucional, estrutura normativa e papel no financiamento da educação básica. Foram examinados os fundamentos legais e políticos do orçamento brasileiro, as normas constitucionais e infraconstitucionais (Lei nº 4.320/1964 e LRF), bem como as especificidades do modelo orçamentário do Distrito Federal, especialmente aquelas voltadas ao público infante-juvenil. A análise também abordou o Orçamento da Criança e do Adolescente como expressão concreta da prioridade absoluta e explorou os mecanismos de financiamento da educação básica, como a vinculação constitucional de receitas (art. 212 da CF/88), o FUNDEB, o salário-educação e os recursos não vinculados. A compreensão integrada dessas fontes e dispositivos revelou a complexidade do arranjo institucional que sustenta o direito à educação, permitindo identificar tensões entre vinculação, efetividade e equidade na política educacional. Esse panorama constitui a base para a análise do próximo capítulo, que examina as políticas públicas educacionais e o Sistema

Nacional de Educação como dimensões operativas da efetivação dos direitos previstos constitucionalmente.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: FUNDAMENTOS, CONCEITOS E APLICAÇÕES

O conceito de políticas públicas tem diversas roupagens. Nesse ponto, há contraponto entre os pontos de vista clássicos e abordagens recentes de políticas públicas, no viés do Direito. Bucci (2006, 2019, 2023) contribui significativamente com a base conceitual sobre “políticas públicas”, além de apresentar uma metodologia, denominada de “Direito e Política Pública”. Outrossim, no segmento dedicado à educação, há destaque para a educação básica, tida como partir basilar à formação integral cidadã do indivíduo. Desenvolvendo essa abordagem a educação passa a ser tratada como ação estatal juridicamente estruturada.

3.1 Política pública e direito educacional

A disciplina de política pública teve origem nas Ciências Políticas e no esforço de compreensão dos processos decisórios governamentais. A sua construção como ciência social edificou-se em diversos escritores clássicos. Autores como H. Lasswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton ajudaram a construir esse campo de conhecimento pela inserção de concepções de análise, trazendo uma maior completude ao estudo e robustez aos seus desdobramentos.

Lasswell (2011) cria a expressão análise de política pública (*policy analysis*), que tece de forma interdisciplinar a perspectiva acadêmica às tomadas de decisão estatal, a fim de desmontar e analisar a complexidade das interações e decisões políticas. Já Simon (1957) trabalha a ideia de estabelecer critérios de análise racionais às decisões políticas. Isso importa, uma vez que os decisores públicos (*policy makers*) atuam em cenário de racionalidade limitada, por conseguinte, a relevância em racionalizar-se o processo por meio de regras e incentivos adequados, direcionando o Estado na direção pretendida.

Lindblom (1979, 1995) propõe a teoria do incrementalismo como contraponto ao racionalismo, como base de análise à decisão política. Nessa acepção, pequenos ajustes de trajetória em políticas existentes trariam flexibilidade na gestão pública, o que estaria mais próximo da realidade do tomador de decisão. Além do mais, o autor destaca a importância das relações de poder inerentes à complexidade e à interdependência das sociedades modernas. Por fim, Easton (1965) modulou a política pública como um sistema aberto sujeito a entradas e a

demandas de apoio à sociedade. Esses elementos, em interação dinâmica, é que dariam ensejo às decisões políticas.

Mais recentemente, as políticas públicas passaram a ser reinterpretadas sob distintos enfoques analíticos, que ora destacam as relações de poder, ora o papel das instituições ou de atores extraestatais, conforme o ponto de vista teórico adotado (Bonafont, 2004). Para compreender com maior profundidade essas vertentes contemporâneas, é pertinente examinar como autores modernos têm conceituado e abordado as políticas públicas em sua interconexão com o Direito. A construção do conhecimento teórico tende a alterar-se para abordar a própria complexidade inerente às sociedades modernas, daí a importância em abordar-se vieses teóricos mais recentes. Para mais, constitui viés epistemológico adotado para a análise da atuação estatal e da normatividade das ações públicas.

Para se ter ideia da multifocalidade sobre a teoria das políticas públicas, Souza (2006), em revisão da literatura sobre o tema, elencou os seguintes pontos comuns ao conceito de política pública, a saber:

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo (Souza, 2006, p. 36).

A despeito desses vários ângulos de análise levantados, o conceito de política pública foi avaliado a partir de autores que deram enfoque jurídico à questão. Para começar, Santos (2006), em abordagem de cunho finalístico, conecta política pública e ação estatal às finalidades publicamente definidas. Senão veja-se:

Nota-se que a noção de políticas públicas centra-se em três elementos: a) a busca por metas, objetivos ou fins; b) a utilização de **meios ou instrumentos legais** e c) a temporalidade, ou seja, o prolongamento no tempo, que implica na realização de uma atividade e não de um simples ato. Elementos esses que formam uma noção dinâmica de atividade, pela qual pode-se definir políticas públicas simplesmente como o **conjunto organizado de normas e atos tendentes a realização de um fim público determinado** (Santos, 2006, p. 2, grifos nossos).

Com fulcro nesse pensamento, as políticas públicas poderiam ser traduzidas como um apanhado de atos e normas jurídicas voltadas para os objetivos públicos relevantes, os quais, em essência, são externados por meio das Constituições, como se vê no caso brasileiro, através

da Constituição Federal de 1988 (Constituição dirigente) e sua ênfase programática e direcionadora da ação estatal.

Souza (2006) entende as políticas públicas como um conjunto de iniciativas governamentais voltadas à resolução de problemas sociais no contexto de um regime democrático:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). **A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real** (Souza, 2006, p. 26, grifo nosso).

Nesse ponto de vista, a política pública organizada em programas estatais intenciona impactar a realidade de forma alinhada aos valores do Estado Democrático de Direito. Afinal, as políticas públicas devem impactar a realidade sobre a qual se desenvolvem e guardar certa vinculação com as plataformas eleitorais utilizadas nos processos democráticos.

Esse impacto na realidade a partir de uma meta publicamente estabelecida pode ser descrito como uma política pública juridicamente orientada para a consecução de um direito social constitucional (Salvador, 2010). Sobre os direitos sociais, é didático o posicionamento de Alexandre de Moraes (2007), segundo o qual:

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, **de observância obrigatória em um Estado Social de Direito**, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo at. 1º., IV, da Constituição Federal (Moraes, 2007, p. 181, grifos nossos).

Noutro caso, Smanio (2013), de maneira próxima, considera que o Estado é Democrático e Social de Direito, ou seja, políticas públicas devem atrelar-se aos objetivos sociais. Por igual, o autor chama atenção para a conexão entre os sistemas interdependentes: “Política Pública” e “Direito”, os quais geram decisões no sistema social. Essa dinâmica ganha mais relevância em ambiente democrático, tendo em conta a necessidade de promover-se os direitos fundamentais nas decisões estatais através do Direito, que as legitima e as delimita.

Esse reconhecimento de demandas sociais com expressão constitucional é importante, pois carrega uma opção democrática sobre os destinos que devem ser perseguidos pela República. Eis que efetivar um direito social constitucional requer uma política pública sinérgica.

Para continuar, Martins (2010, p. 499) alia políticas públicas às normas jurídicas subjacentes e aos seus atos concretizadores, o que, em seus termos, é central: “Falta um elemento que nos parece central: as políticas públicas foram construídas a partir de demandas sociais que historicamente se institucionalizaram e foram reconhecidas como direitos”.

Nesse escopo, Ferrari (2010) sopesa que a Constituição não só externaliza os valores da sociedade como também se volta para a sua orientação. É nesse ponto que a Constituição passa a ser condutora das políticas públicas voltadas para os direitos sociais, os quais são de cunho prestacional e exigem postura positiva estatal (Políticas públicas sociais). Segundo Alexy (2011, p. 444-445): “Enquanto direitos subjetivos, todos os direitos a prestações são relações triádicas entre um titular do direito fundamental, o Estado e uma ação estatal positiva”.

Como se percebe, autores como Smanio (2013), Martins (2010) e Ferrari (2010) abordam, mesmo que indiretamente, a ligação entre as políticas públicas e os direitos sociais, o que nos leva à noção de políticas públicas sociais. Em semântica semelhante, Castro (2011) compreende políticas sociais como:

[...] adotaremos aqui o entendimento da **política social** como sendo composta por um **conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em oferta de bens e serviços e transferências de renda, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais** que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, até mesmo aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade (Castro, 2011, p. 69, grifos nossos).

Como os conceitos de políticas públicas e políticas sociais sinalizam certa sobreposição terminológica, autores como Bucci (2019); Canotilho (2008); Souza (2018) e Kerstenetzky (2014), para elucidar esse ponto, defendem que o conceito de políticas públicas engloba a ideia de políticas sociais. Isso decorre de um alargamento semântico da ideia de política pública, que passou a englobar a ideia de políticas sociais.

Em perspectiva mais recente, acrescenta-se Lima (2020) e Tozato (2020), autores que encaram políticas públicas como construções coletivas complexas, formadas a partir de valores, regras e escolhas do governo organizadas segundo distintos níveis de prioridade, urgência e grau de intervenção. Veja-se que essa visão permite uma ideia de escalonamento de prioridades entre políticas públicas. De certa forma, alinha-se a esse ponto a visão de Reck e Bitencourt (2016), a qual coloca o ordenamento jurídico como baliza de valoração entre políticas públicas, senão veja-se:

A política pública se caracteriza por um programa de ação, dotada de efeitos jurídicos na esfera de validade, porquanto **deve estar em harmonia com o**

ordenamento jurídico do qual obtém eficácia, ao **cumprir as normas**. Dessa forma, o **papel do direito é materializar a base da política pública**, além disso, **dentro do conteúdo material das políticas estará o direito representado nos fins e objetivos** (Reck; Bitencourt, 2016, p. 142, grifos nossos).

Percebe-se como os autores, cada um em sua abordagem conceitual, enunciam uma sinergia necessária entre o ordenamento jurídico e os cursos de ação estatal. Um desses pontos de conexão é o vínculo entre a organização estatal e os objetivos constitucionalmente definidos, do qual a educação é exemplo.

Pode-se perceber, a partir do discutido, como as definições de políticas públicas são diversas e historicamente moldadas. Mesmo que alguns pontos epistemológicos se repitam, há uma miríade de definições e pontos de vista metodológicos sobre as políticas públicas e sua correlação com o Direito.

O conceito de política pública de Bucci (2006) propõe um constructo teórico de cunho jurídico, em que:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, **processo de planejamento**, processo de governo, **processo orçamentário**, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a **realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados** (Bucci, 2006, p. 39, grifos nossos).

Em trabalho mais recente, a autora, fundamentada no conceito mencionado de política pública, propõe um método de avaliação denominado “Direito e Políticas Públicas (DPP)”, o qual tem como objetivo: “Examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como se promovem transformações jurídico-institucionais, ora por meio de uma aproximação realista e analítica, ora idealista e prescritiva” (Bucci, 2019, p. 816, grifo nosso).

Por sua conexão com a execução das políticas públicas, convém abordar o conceito de “Programa Governamental”, que se relaciona com a atividade estatal organizada em favor de um dado objetivo público. Por ser termo com certa abertura semântica, cabe aqui a definição de seus contornos de alcance. Com isso em mente, adota-se a percepção segundo a qual a terminologia “Programa Governamental” também alcança ações, projetos e planos, e, nesse recorte, pode ser entendido como Política Pública (Bucci, 2023; Comparato, 1996).

Atualmente, as ações, os projetos e os planos estatais ganham corpo na Lei Orçamentária Anual, na figura dos Programas de Trabalho (Codificação funcional programática). Em razão

disso, e com base nas premissas de Bucci (2023), pode-se considerar como pressuposto epistemológico desta tese a ideia de que “Programas de Trabalho” podem ser encarados como Política Pública. Esse tipo de análise aproxima o processo de orçamentação das prestações positivas estatais constitucionalmente previstas. Para mais, a métrica orçamentária, quando aproximada da execução da política pública, favorece o controle interno, externo e a verificação de resultados.

De se ver que há uma aproximação entre o direito constitucional e a consecução da política pública. Nesse contexto, e considerando o caráter deontológico dos mandamentos constitucionais, Bucci (2019) afirma o seguinte:

Para o mundo do direito, as disposições constitucionais são mandatórias ao instituir o Estado social; trata-se de uma ordem deontológica e a “força normativa da Constituição” deveria bastar para implementá-lo, legitimando o Estado a atuar sobre a economia e a política (Bucci, 2019, p. 810, grifos nossos).

Essa percepção alinha-se com os escritos de Hesse (1991), para quem a força da Constituição promove seus regramentos e responsabiliza o Estado a criar medidas (Políticas públicas) para concretizar direitos fundamentais constitucionalmente definidos.

Reforça essa ideia os dizeres de Barroso (2007, p. 151): “Dessa forma, políticas públicas estão atreladas à interpretação e aplicação da Constituição, e como a própria realização do direito envolve a aplicação direta ou indireta da Lei Maior”. A formulação de tais políticas deve seguir estes mesmos objetivos. Harmoniza com esse ponto de vista a ideia desenvolvida por Kerstenetzky (2014) de que é no bojo das políticas públicas que se alinham atores, decisões e atos que compõem a ação Estatal. Essa atuação através das políticas públicas deve estar adstrita ao que apregoa a Constituição Federal enquanto vetor para a ação estatal.

Esses entendimentos coadunam-se com o caráter dirigente da Constituição Federal de 1988. Para Canotilho (1994), existe uma vinculação material jurídico-constitucional em que a Constituição dirigente conduz as políticas públicas.

Apoiando o valor dessa abordagem, Morand (1999) pondera que o Direito das políticas públicas não degrada o sistema jurídico, mas representa um novo tipo de racionalidade jurídica. Ainda sobre isso, Fabrício Motta (2023) afirma que:

(...) é possível perceber a **necessidade de focar a categoria políticas públicas de forma transversal para, no ensino jurídico, estruturar adequadamente os muitos pontos de contato entre as disciplinas tradicionais.**

(...) Além disso, habilidades que já são objeto de atenção em outras ciências talvez já mereçam abordagem que incorpore elementos jurídicos: **construção**

de consensos, articulação, comparação e avaliação de alternativas, prototipagem de projetos e soluções e modelagem jurídica institucional são exemplos que se encaixam em momentos variados do ciclo de políticas públicas (Motta, 2023, *on-line*, grifos nossos).

Por essas razões, o valor dessa plataforma epistêmica (“Direito e Política Pública”) reside na sua capacidade de avaliar uma gama de disciplinas isoladas inerentes aos trabalhos interdisciplinares e ao fornecimento de apoio a estudos subsequentes na mesma acepção teórica (Bucci, 2019). A existência de diversos aspectos conceituais intrínsecos aos eventos complexos reforça a importância de abordar-se problemas contemporâneos de forma ecológica (Ostrom, 2011).

Vale reforçar que na perspectiva de Luhmann (1983), essa interação de sistemas conceituais ocorreria por meio de uma abertura cognitiva do sistema jurídico para os outros sistemas. Uma vez sensibilizado o sistema jurídico, ele se adapta incrementalmente em relação à nova variável complexa. Dessa forma, o poder explicativo do direito fica aprimorado, bem como sua capacidade de análise. Isso decorre do fato de o direito ser visto como um sistema fechado, mas cognitivamente aberto. Em sentido semelhante, Clune (2011) reflete que esta abertura do direito para as demais áreas contribui para que a disciplina não se torne restrita e artificial. Essa abertura multifocal permite inclusive avaliar se uma dada política pública padece de deslegitimação jurídica.

Estabelecidos esses fundamentos analíticos, faça-se destaque às Políticas Públicas voltadas para o direito social à educação, o que também nos incumbe de tratar o conceito de educação em si, para então discutir Política Pública Educacional.

Esclarecer o conceito de educação e, de forma mais específica, o conceito de educação básica pública, é o ponto de partida para discutir-se seus vínculos com a política pública e o Direito, especificamente o Direito Constitucional (Direito social à educação).

A educação pode ser analisada sobre diversos pontos de vista conceituais, dentre os quais se optou pelo abordado por Goldberg (1973); Pamplona (2020) e Plácido e Silva (2008), os quais guardam pertinência aos limites deste estudo. Para Goldberg (1973), a educação pode ser conceituada como:

Dentro de uma perspectiva psicopedagógica, educação pode ser concebida como um processo de ensino-aprendizagem, isto é, como um processo de influência interpessoal, (ensino) visando a produção de mudanças comportamentais no aluno (aprendizagem). Eficácia e eficiência são dimensões de um programa educacional válido (Goldberg, 1973, p. 65).

Em formato próximo, Pamplona (2020) e Plácido e Silva (2008) conceituam educação como instrução voltada à liberdade e ao desenvolvimento de faculdades físicas, morais e intelectuais.

A partir do conceito de educação desenvolvido por esses autores, passa-se a focar a educação básica pública, entendida, no ordenamento jurídico brasileiro, como o conjunto de modalidades educacionais ofertadas gratuitamente pelo Estado – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio¹³ nos termos do artigo 21 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996). Além disso, é o maior tempo educacional, em tese, a que se sujeitam os estudantes.

Sobre essa incumbência, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, estabelece:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

[...]

No que tange aos pontos de interseção entre o direito social à educação e o arcabouço jurídico, destaca-se que tal direito encontra respaldo não apenas na Constituição, mas também em normas legais e regulamentares, evidenciando sua densidade jurídica e institucional. Com efeito, do arcabouço jurídico brasileiro a respeito do direito à educação, a Constituição Federal de 1988 é o maior vetor de orientação. O sistema jurídico vigente rege a educação um capítulo constitucional próprio, que instrumentaliza a efetividade dos direitos sociais (Pilau, 2016). É nesse liame que o Direito Constitucional é conexo à Educação. Assim, atingir os objetivos estatais por meio de políticas públicas requer aderência ao discurso constitucional para que haja coerência entre a ação estatal e o sistema jurídico (Bucci, 2019).

É possível compreender que o direito à educação (art. 6 da CF) possui prerrogativas de prevalência em relação aos demais direitos individuais, o que ainda se fortalece quando este direito se volta às crianças e aos adolescentes (art. 227 da CF), sendo um direito fundamental de aplicação imediata e de alta repercussão social e da maior importância.

Essa ideia é desenvolvida por Duarte (2007), para quem o direito à educação é bem comum positivado como direito fundamental de natureza social. A partir desse viés é que se

¹³ Embora possam ser inseridas nesse recorte a educação especial e a educação de jovens e adultos (fundamental e médio), este não é o viés adotado nesta pesquisa, que se voltou especificamente às crianças e aos adolescentes.

estabelece a relação entre a Educação e o Direito. Para adensar suas conclusões, vale trazer o seguinte excerto de Duarte (2007):

Em síntese, 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, grifos nossos).

Ainda em apoio a essa argumentação, o próprio Supremo Tribunal Federal firmou tese de repercussão geral em que afirma o seguinte:

(...) 1. A educação básica em todas as suas fases — educação infantil, ensino fundamental e ensino médio — constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por **normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata**. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público **tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica**. (Repercussão Geral - Tema 548) (Info 1069) (STF, 2022, *on-line*, grifos nossos).

A parte final desse julgado reforça a centralidade da efetividade das políticas públicas educacionais como dever jurídico imediato do Estado. Ao afirmar que a educação básica, em todas as suas fases, constitui direito fundamental de eficácia plena e aplicação direta, o Supremo Tribunal Federal estabelece que a oferta educacional não depende de regulamentação adicional nem de disponibilidade orçamentária eventual, mas impõe-se como obrigação exigível e verificável. Assim, o Tema 548 da repercussão geral (RE 1008166/2022) consolida o entendimento de que o Poder Público tem o dever de assegurar integralmente o acesso à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio, conferindo à política educacional o status de direito fundamental de observância imediata, cuja efetividade deve ser perseguida por meio da execução orçamentária coerente, contínua e compatível com o mandamento constitucional de proteção integral.

Por derradeiro, os pontos desenvolvidos ao longo deste subtópico evidenciam a interconexão entre o direito educacional, em sua acepção mais essencial, e o direito social à educação, consagrado na Constituição Federal de 1988. De maneira mais específica, tais elementos posicionam o direito à educação básica pública como uma variável central de análise. Com base nessas observações, passa-se a seguir à discussão sobre a "Política Pública Educacional".

3.1.1 Política pública educacional como objeto de concretização do Direito à Educação

Com base nos escritos de Bucci (2006, 2019) sobre políticas públicas e a metodologia "DPP", o direito social à educação e as políticas públicas a ele vinculadas podem ser encarados como uma comunidade epistêmica de educação. Segundo Bucci (2019, p. 820): "O que permite agrupar essas comunidades nesta vertente metodológica é a ênfase nos resultados de cada política e por isso a tônica recai sobre a dimensão organizativa e institucional associada a cada um dos direitos ou temas".

Uma das facetas para a obtenção de resultados remete à questão da efetividade da política pública educacional. Nesse prumo, vale dizer que apesar de a política de educação básica pública ter prerrogativa constitucional, as políticas públicas que a viabilizam sujeitam-se a todo o processo político e às complicações subjacentes à ação governamental.

Para Monfredini (2013), a efetividade das políticas públicas educacionais esbarra em barreiras como: altos índices de trabalho infantil, exploração sexual de adolescentes, abusos, negligência, discriminação e falta de vagas em creche, dentre outros. Pamplona (2020) ainda levanta a questão da dificuldade na interação entre os poderes constituídos para desempenhar funções interdependentes.

Mesmo com essa variedade de obstáculos, pode-se dizer que a principal barreira de execução do direito social à educação é a gestão orçamentária que alicerça financeiramente o desenrolar da política em si. Distorções na orçamentação podem afastar a política dos desígnios constitucionais em diversos níveis, dentre os quais o da Teoria da Proteção Integral.

Na mesma perspectiva, Protásio, Bugarin e Bugarin (2004) destacam que mecanismos como o contingenciamento (art. 9º da LRF) e o controle na liberação de recursos financeiros (art. 8º da LRF), especialmente em contextos de ajuste fiscal, acabam por distorcer a execução dos gastos públicos. Essa distorção é significativa, pois a limitação de recursos afeta diretamente aspectos fundamentais da educação, como a formação docente – envolvendo

estrutura, currículo e práticas pedagógicas –, bem como as políticas públicas voltadas ao setor, conforme também analisam Guerres-Zucco, Zanela e Coutinho (2022).

Além disso, a doutrina sustenta que o direito à educação está sujeito à aplicação do Princípio da Proibição do Retrocesso Social, portanto, veda-se a involução das políticas públicas voltadas à garantia desse direito (Piovesan, 2000). Segundo Oliveira Taveira e Marçal (2013), esse princípio orienta a formulação das peças orçamentárias e impõe limites à ampliação de recursos destinados a programações que não se enquadram como constitucionalmente essenciais.

Nessa linha, Duarte (2007) ressalta que, ainda que existam limitações orçamentárias decorrentes de ajustes fiscais, o Estado continua vinculado ao dever de buscar, na medida do possível, a realização dos objetivos constitucionais. Para o autor, cabe à política pública alinhar a ação estatal aos parâmetros constitucionais que fundamentam sua implementação. Nessa perspectiva, a gestão orçamentária deve dar suporte ao financiamento educacional, mesmo em cenários de crise financeira, o que impõe ao Poder Público decidir qual política cederá recursos à política educacional.

Além disso, Goldberg (1973) adverte que mesmo que haja recursos suficientes disponíveis à política pública educacional, ainda perdurariam as dificuldades para que houvesse eficácia e eficiência nos programas governamentais atinentes. Essa temática, por si só, já ensejaria um estudo apenas com essa finalidade de análise, dada a sua complexidade.

Nesse mesmo sentido, Martins (2010) defende que a política de educação básica pública não deve se submeter às variações orçamentárias nem às diretrizes educacionais circunstanciais de governos específicos. A simples previsão de recursos no orçamento não assegura, por si só, a realização dos objetivos constitucionais. Para tanto, é imprescindível uma gestão pública eficiente, politicamente comprometida e alinhada aos preceitos da Constituição Federal.

A dificuldade em implementar de forma efetiva a política pública de educação básica, embora ela esteja constitucionalmente assegurada, pode ser compreendida à luz da teoria da constitucionalização simbólica de Marcelo Neves (1996). Nessa perspectiva, a Constituição cumpre predominantemente uma função político-ideológica, em detrimento de sua dimensão jurídico-instrumental, resultando em um déficit de concretização normativa.

No caso da educação básica, esse fenômeno se manifesta quando o direito previsto nos artigos constitucionais não gera, na prática, expectativas de cumprimento efetivo. Como destaca Daniel Sarmiento (2016), trata-se de uma Constituição que não subordina a realidade social e serve, muitas vezes, como álibi para a manutenção do status quo, mascarando a ineficácia estatal sob a aparência de compromisso jurídico.

Não obstante a essas percepções, existem riscos econômicos orçamentários, os quais podem afastar o orçamento público e os programas governamentais dos mandamentos constitucionais, do qual se destaca a educação básica pública e sua aderência à Teoria da Proteção Integral. A fim de atenuar esses riscos, a política pública de educação requer equilíbrio entre o sistema político e o sistema financeiro estatal a fim de impactar positivamente a sociedade civil. Um dos aspectos desse equilíbrio é a adequada orçamentação dessa política na Lei Orçamentária Anual.

Para pormenorizar, cada Programa de Trabalho que compõe a Lei Orçamentária Anual orienta e conduz uma linha de ação governamental, a qual é formulada e executada pelos gestores governamentais. O desafio reside na dificuldade decorrente da quantidade de variáveis que interferem nesse processo. Um exemplo disso é a diversidade e a sobreposição de atores envolvidos no processo de tomada de decisão, o que lhe confere maior complexidade (Souza; Batista, 2017).

Dessa forma, embora múltiplos fatores condicionem a efetividade do direito social à educação básica, o orçamento público ocupa papel central, sobretudo por meio dos Programas de Trabalho que integram a Lei Orçamentária Anual e dão sustentação financeira às políticas educacionais. Esse conjunto de ações encontra respaldo em um arcabouço jurídico-normativo que fundamenta e orienta o dever estatal de garantir o direito à educação. Nesse contexto, torna-se relevante compreender o Sistema Nacional de Educação, instrumento de coordenação federativa que busca articular as responsabilidades e os recursos entre os entes federados, promovendo maior coerência e efetividade às políticas públicas do setor.

3.2 Sistema Nacional de Educação (SNE)

O Sistema Nacional de Educação se relaciona com a Teoria da Proteção Integral e a questão da política social de educação básica pública voltada para crianças e adolescentes e sua orçamentação. É a estrutura normativa que molda a política de educação básica e a cooperação federativa que lhe é intrínseca. O anseio pela institucionalização de um Sistema Nacional de Educação remonta a 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova¹⁴ (Azevedo *et al.*, 2010; Pontes, 2020), que objetivava a reestruturação da educação brasileira a partir de princípios democráticos e de ideias educacionais progressistas do movimento “Escola Nova”.

¹⁴ O teor deste manifesto pode ser conferido no site: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.

Nos anos subsequentes ao manifesto, a discussão sobre o SNE foi marcada por proposições, avanços e recuos, os quais deram-se em paralelo com o processo de consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil (Dourado, 2018). A esse respeito, Saviani (2010) categoriza os obstáculos à formação do SNE:

a) os **obstáculos econômicos** decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; b) os **obstáculos políticos** caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; c) os **obstáculos filosófico-ideológicos**, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional; d) os **obstáculos legais** materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional, cuja ponta de lança se ancorava na suposta e logicamente inconsistente tese da inconstitucionalidade da proposta de Sistema Nacional de Educação (Saviani, 2010, p. 381, grifos nossos).

Sob essa perspectiva, a viabilização do Sistema Nacional de Educação envolve processos que se originam em diferentes dimensões — econômica, política, filosófica e jurídica. Essa amplitude e natureza interdisciplinar evidenciam a complexidade que permeia a implementação efetiva do SNE no Brasil, exigindo articulação entre fundamentos teóricos, decisões políticas e mecanismos institucionais de coordenação federativa.

A discussão a esse respeito ocorreu em diversos palcos deliberativos, dos quais podem ser citados: Conferências Municipais, Regionais e Estaduais; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Fórum dos Diretores das Faculdades de Educação (FORUMDIR); Centro de Estudos, Educação e Sociedade (CEDES), dentre outros (Oliveira, 2011). Essa conjunção de espaços de debate denota uma participação municipal, estadual e federal, cada uma em sua esfera de responsabilidade. Registre-se, em destaque, o papel das Conferências Nacionais de Educação (CONAE¹⁵), realizadas em 2009, 2014 e 2018, para a formação do SNE (Bollmann, 2010).

Para Oliveira (2011), os debates ocorridos no CONAE relevam, pois:

CONAE foi um processo de debate democrático que possibilitou a participação efetiva de diversos segmentos, discutindo os rumos da educação brasileira — da creche à Pós-Graduação — para retirar daí os subsídios necessários à elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) para os próximos dez anos (Oliveira, 2011, p. 484).

¹⁵ O CONAE, pode-se dizer, é um referencial político e marco para a educação nacional e para as políticas de Estado (Oliveira, 2011).

Feita essa digressão sobre a formação do SNE, o que se percebe é um debate longo, que se estende desde os anos de 1930. Apesar disso, apenas em 2009, a Constituição Federal de 1988 passou a trazer menção textual ao SNE. De acordo com Pontes (2020, p. 8): “A inclusão do SNE no texto constitucional viria somente em 2009, no mote da ampliação do ensino obrigatório público e gratuito para crianças e jovens dos 4 aos 17 anos”.

A sua inserção no corpo constitucional foi instrumentalizada pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009, com impacto no artigo 214:

CF Art. 214. **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 n. 59, de 2009) [...] (Brasil, 2009, Art. 214, grifo nosso).

Como se vê, o Plano Nacional de Educação (PNE) se destaca por ser o instrumento que articula o SNE. Para Saviani (2010), o PNE, ao introduzir uma racionalidade prática educativa, também é fundamental para que o SNE não se torne uma estrutura técnica desconectada da realidade.

O primeiro PNE, com vigência de 2011 - 2020, passou por revisão para que se ajustasse às novas metas e estratégias para a educação, considerando as mudanças na realidade e nas demandas do setor. Essa indefinição prejudicou o papel articulador atribuído ao PNE. De toda sorte, feitas as atualizações pretendidas, foi elaborado e aprovado um novo PNE, com vigência de 2014 a 2024.

Por conta disso, apenas em 2014 o PNE (Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, 2014 - 2024) previu a regulamentação do SNE (Pontes, 2020). Para além do papel articulador do PNE (2014 - 2024), em seu escopo também foram previstas metas e estratégias voltadas para a efetivação das políticas educacionais (Dourado, 2018).

Registre-se, também, que o PNE de 2014 - 2024 estabeleceu um prazo de 2 anos para que o SNE fosse regulamentado, nos seguintes termos:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, **contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei**, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela **articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.**

[...]

ANEXO

METAS E ESTRATÉGIAS

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de **2 (dois) anos, por lei complementar**, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das **responsabilidades e dos recursos** e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (Brasil, 2014, Art. 13, grifos nossos).

A despeito do prazo de 2 anos a partir de 2014, mesmo em 2025, ainda não foram regulamentados todos os componentes do SNE (Pontes, 2020). Com esse intuito, vários Projetos de Lei Complementar foram apresentados com fulcro no art. 23, parágrafo único, da CF de 1988, cada qual tendo destinação específica, sendo aprovados em parte, não aprovados ou reformulados. Para exemplificar, há o Projeto de Lei Complementar n. 235, de 2019¹⁶, que até outubro desse ano estava em tramitação no Congresso Nacional tendo sido sancionado pela Lei Complementar nº 220/2025. Essa Lei estabelece o SNE em um formato que supera a fragmentação das políticas de educação básica ao definir competências, integrar planejamento e promover estratégias conjuntas, apoiadas por mecanismos como o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que estabelece parâmetros técnicos mínimos para o financiamento adequado e equitativo da oferta escolar.

Além disso, o SNE fortalece a governança educacional com a criação de instâncias colegiadas — inspiradas no sistema de saúde (SUS) — como as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites, e com a implementação de sistemas integrados de monitoramento, incluindo o uso de CPF como identificador estudantil desde a educação infantil. Tais mecanismos ampliam a transparência útil e a eficiência da gestão pública, permitindo que o financiamento seja diretamente conectado aos resultados educacionais, reforçando a corresponsabilidade dos entes federados no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação. A despeito dessa publicação, ainda existem muitos desafios em debate sobre a implementação do SNE.

Para fornecer algumas variáveis inerentes à discussão, são válidos os escritos de Pontes (2020), para quem os principais pontos de dissenso do debate remontam a quem participaria das instâncias de deliberação e quais seriam seus papéis; a definição dos padrões de qualidade

¹⁶ Tem como objetivo estabelecer o Sistema Nacional de Educação, regulamentar os mecanismos de avaliação dos sistemas educacionais, prever a formulação de planos de educação em nível nacional, estadual, municipal e distrital, além de definir as fontes de recursos destinadas ao financiamento da educação.

da oferta e as formas de financiamento; além da autonomia da União e dos Estados para atuar nas funções supletiva e distributiva sem consulta prévia aos governos locais afetados.

De outra sorte, a discussão convergiu em algumas questões, como afirmam Santana e Silva (2013):

(...) a valorização dos professores da educação básica, formação em pós-graduação de 50% desses profissionais, equiparação do rendimento médio dos profissionais com mesma escolaridade; o incremento do investimento oriundo do PIB e a criação do Fórum Nacional de Educação para controle social e acompanhamento do PNE (Santana; Silva, 2013, p. 54).

Com base nas questões suscitadas, buscou-se perfazer um panorama sobre os componentes que nortearam o debate acerca de como estruturar-se o SNE no Brasil. Posto isso, importa neste momento conceituar e evidenciar as principais características dos segmentos do SNE em vigor, pela sua capacidade de influir na política pública educacional.

O sistema de ensino brasileiro, para saber, tem por base o artigo 211 da CF de 1988, segundo o qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Dessa forma, a política pública educacional é responsabilidade de todos os entes federativos em colaboração. O resultado operacional dessa diretriz foi a organização de um SNE para coordenar a educação em seus diversos aspectos (Saviani, 2010). O SNE, nos termos de Saviani (2010), pode ser definido como:

Sistema Nacional de Educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país (Saviani, 2010, p. 381).

Para esse autor, o SNE articula todos os níveis e modalidades educacionais, bem como seus recursos e serviços, num modelo colaborativo e integrado, no qual União, Estados e Municípios têm responsabilidades compartilhadas, participam ativamente das decisões e geram seus respectivos aspectos por meio de secretarias e conselhos próprios, visando a uma maior qualidade e flexibilidade, sempre em regime de colaboração.

Ainda de acordo com Saviani (2010), o SNE não é nem uma coleção de partes desconexas nem uma entidade homogênea. Ele é formado por diversos elementos que, ao se unirem, continuam mantendo suas identidades próprias. Em outras palavras, cada componente do sistema contribui com suas características individuais.

Cury (2008) estrutura essa questão da seguinte forma:

[um] sistema de educação supõe, como definição, uma **rede de órgãos, instituições** escolares e estabelecimentos — fato; um **ordenamento jurídico**

com leis de educação — **norma**; uma finalidade comum — valor; uma base comum — **direito**. Esses quatro elementos devem coexistir como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor), sob a figura de um direito. Essa coexistência, pois, supõe unidade e diversidade, essa coexistência supõe unidade e diversidade sem antinomias (**ausência de incompatibilidades normativas**) [...] (Cury, 2008, p. 1204, grifos nossos).

Conforme se depreende, tanto os órgãos estatais quanto o ordenamento jurídico devem operar de maneira integrada e finalisticamente orientada à promoção do desenvolvimento da educação nacional, em estrita observância aos desígnios normativos e axiológicos emanados do Direito. A maior força diretiva jurídica e hierárquica encontra seu ápice na Constituição Federal de 1988, verdadeiro marco estruturante das políticas públicas educacionais no país.

A título de esclarecimento, o SNE brasileiro é formado por órgãos normativos e avaliadores (MEC, CNE, INEP¹⁷), órgãos executivos (Secretarias Estaduais e Municipais de Educação), instituições escolares (educação básica, superior e profissional), mecanismos de financiamento (FNDE e FUNDEB), instâncias de participação social (conselhos e fóruns educacionais) e normas curriculares, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), atuando colaborativamente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir educação pública com qualidade, equidade e universalidade.

O SNE é um sistema público¹⁸ autônomo, resultado de uma educação sistematizada, baseada em todo um aparato institucional nos diversos níveis da federação (Saviani, 2010). Esse aparato requer regras de cooperação, as quais dão novo contorno ao pacto federativo no quesito educacional, com destaque para a democratização do acesso ao ensino e ao financiamento da educação básica (Dourado, 2018). Por mais, trata-se de ordenação articulada, direcionada ao alcance das metas educacionais estabelecidas para o público a que se destina (Saviani, 2010).

O SNE também pode ser considerado uma política pública, “na qualidade de expressão da articulação entre epistemologia e política, subjetividade e objetividade, cotidiano e estrutura social” (Dourado, 2010, p. 57). Ao considerar-se o SNE um instrumento político, opera-se na interseção entre política e educação, influenciando decisões e estratégias. Um dos alcances dessa influência é a orçamentação por detrás da política pública educacional (Pontes, 2020).

De todo modo, o alcance efetivo dos objetivos educacionais propostos pelo Sistema Nacional de Educação depende de uma cooperação articulada entre os entes federativos, que

¹⁷ O Significado das Siglas consta da “LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS” que compõe a parte inicial da tese.

¹⁸ De acordo com Saviani (2010), o SNE é público porque edifica-se a partir de normas impostas a todos os entes, prerrogativa eminentemente pública. Essa afirmação importa para que fique clara a separação entre o SNE e o fornecimento do ensino por entidades de cunho privado.

deve manifestar-se nos planos financeiro, técnico e institucional, bem como na execução conjunta de atividades complementares, em que as competências se entrelaçam e se reforçam mutuamente. É justamente nesse ponto que se destaca a cooperação federativa como elemento estruturante do SNE.

3.2.1 Cooperação Federativa no Sistema Nacional de Educação

A Constituição Federal de 1988 consagrou um modelo federalista cooperativo, estruturado sob o regime de colaboração recíproca, que se caracteriza pela descentralização e pelo compartilhamento de responsabilidades entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Cury, 2008). Essa concepção organicista, que orienta a própria configuração do Sistema Nacional de Educação, guarda estreita correspondência com o federalismo brasileiro, refletindo-se na forma como se organiza a educação nacional. Nessa perspectiva, autores como Souza e Kerbauy (2019) e Saviani (2010) destacam que a estrutura educacional brasileira é um desdobramento direto do modelo federativo, desenvolvendo-se por meio de sistemas de ensino federal, estadual, distrital e municipal, que se articulam em interdependência funcional para alcançar o objetivo comum de assegurar uma educação pública de qualidade.

Para viabilizar a política educacional no SNE, diante da complexidade de variáveis institucionais, legais e financeiras dos entes federativos, foram criadas instâncias de pactuação federativa, nas quais os entes, cada um em seu escopo, cooperam para que o SNE funcione de forma adequada (Lício; Pontes, 2020). Para Palotti e Machado (2014), essas instâncias de pactuação federativa ainda desempenham um papel central na definição dos rumos do SNE, em alinhamento com a política de educação. A partir das legislações educacionais foram selecionadas as seguintes instâncias/comissões de pactuação federativa no recorte da educação básica pública:

- Comitê Estratégico do Plano de Ações Articuladas (Ministério da Educação);
- **Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade;**
- Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e as
- Instâncias Permanentes Bipartites (Estados e municípios).

O Comitê Estratégico do Plano de Ações Articuladas (PAR) foi instituído pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União no âmbito desse plano. Nos termos do artigo 3º da referida lei, o Comitê — vinculado ao Ministério

da Educação — tem por finalidade monitorar, avaliar e revisar os programas e ações subsidiados pela União, assegurando a coerência e a efetividade das políticas educacionais implementadas em regime de colaboração federativa.

Já a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Ministério da Educação) foi regradada pela Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, a qual dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. A Seção V, por sua vez, trata da Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade. A Comissão é responsável por considerar o nível socioeconômico dos estudantes, os recursos destinados à educação e a capacidade de arrecadação tributária de cada ente federado, conforme seu artigo 10. Suas atribuições devem respeitar as garantias do artigo 208 da Constituição e as metas do Plano Nacional de Educação.

No tocante às duas primeiras instâncias, Lício e Pontes (2020) declaram o seguinte:

De todas elas, a comissão do FUNDEB é a que produz decisões mais substantivas, relativas aos parâmetros para a divisão dos recursos entre os entes. O comitê do PAR tem atuação mais restrita, decidindo, no plano tático e operacional, sobre o formato e o montante de recursos dos programas federais que visam reduzir desigualdades entre os entes (Portaria n. 29, de 12 de janeiro de 2017). Uma diferença entre essas duas primeiras instâncias é relativa à sua composição. Enquanto no comitê do FUNDEB estados e municípios são maioria, no comitê do PAR quem domina é o MEC, o que é esperado, uma vez que os recursos federais alocados no FUNDEB são secundários e, no PAR, representam sua totalidade (Pontes, 2020, p. 16).

A Instância Permanente de Negociação Federativa foi inicialmente estabelecida pela Portaria MEC n. 619, de 24 de junho de 2015, com o propósito de reforçar os instrumentos de articulação entre os diferentes sistemas de ensino, por meio da implementação de ações colaborativas voltadas ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e à construção do Sistema Nacional de Educação. Posteriormente, a Portaria n. 1.716, de 3 de outubro de 2019, regulamentou sua criação, estrutura e forma de funcionamento, conforme previsto no artigo 7º da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.

Por fim, as Instâncias Permanentes Bipartites (Estados e Municípios) de pactuação federativa foram preconizadas na Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE), que traz o seguinte regramento em seu artigo 7:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.
[...]

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os **Estados e respectivos Municípios** incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado (Brasil, 2014, Art. 7º).

Ao analisar o papel dessas instâncias de pactuação tripartite e bipartite, autores como Jaccoud, Meneses e Stucchi (2020) sublinham seu papel na interação cooperada de uma agenda brasileira para as políticas que lhes competem. Avaliar como ocorre essa interação traz consciência à elaboração de um programa ou de uma agenda de trabalho em prol de futuras conquistas (Santos, 2010; Dourado, 2013).

Mesmo que as instâncias de pactuação ofereçam um espaço de colaboração, diversas são as dificuldades para equacionar a participação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto à política educacional. Acontece que esses espaços de interação federativa não produzem, em regra, decisões vinculantes (Abrúcio, 2010; Abicalil, 2014; Dourado, 2018; Pontes, 2020), e esse é apenas um aspecto da questão.

Para esmiuçar a questão das dificuldades, Duarte e Santos (2014) elencam alguns condicionantes para a efetividade dessa responsabilidade compartilhada:

Esses novos arranjos institucionais contribuíram para reduzir **relações intergovernamentais competitivas predatórias** entre os níveis de governo? Há efetivamente **restrições postas à autonomia decisória** e de alocação de gasto aos governos subnacionais? Como avaliar o **impacto da regulação federal** nas prioridades locais de gasto vis a vis os **interesses dos grupos sociais** com maior capacidade de organização e vocalização? Concluir um estudo com questões já formuladas pela literatura da área tem por objetivo revelar a importância de aprofundar estudos comparados a respeito das políticas locais de administração dos sistemas educacionais (Duarte; Santos, 2014, p. 486, grifos nossos).

Sobre isso, Araújo (2010, p. 764) chama a atenção para o “desafio das relações intergovernamentais na distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, independência e interpenetração dos governos”. Para Sales (2010), não basta que existam conselhos de cooperação públicos e paritários, é necessário que os partícipes detenham poder e condições orçamentárias.

Oliveira (2012) também pondera a questão, ao afirmar que:

O direito à educação aponta para a igualdade entre todos os cidadãos. Por outro lado, o **federalismo fundamenta-se na ideia de que os membros federados apresentam diferenças e possuem certo grau de autonomia**. Sendo assim, há necessidade de ação mais efetiva para suprir as deficiências regionais **demandando maior financiamento para a educação** considerando-a direito de todos e a grande diversidade existente em nosso país (Oliveira, 2012, p. 60, grifos nossos).

Essas preocupações levam em conta as consequências do protagonismo e centralização constitucionalmente previstos para a União, que centraliza a condução das políticas nacionais, reduzindo a participação efetiva e a autonomia dos demais entes federativos (Dourado, 2018). Nesse mesmo viés, Santana (2013) expõe que:

O passado alerta para certos pontos a serem vistos com grande acuidade: o papel supletivo da União, os desacertos no financiamento, a omissão dos entes federativos e certa consciência de que tais planos são mais um otimismo exagerado do *wishfull thinking* (tomada de decisão baseada mais em desejo que em bases racionais, ou considerando um desejo como se ele já fosse realidade) que imposições vinculantes, realistas e exigíveis para a satisfação de um direito da cidadania e dever do Estado (Santana, 2013, p. 60).

Além do mais, segundo Pontes (2020), há ainda a questão da discricionariedade sobre como se dá o apoio financeiro e técnico da União e dos Estados para entes federados menos estruturados. Outra dificuldade cooperativa advém do fato de os entes federativos possuírem discricionariedade para organizar seus sistemas de ensino, desde que obedecidas as diretrizes gerais da LDB (Lício; Pontes, 2020).

Consoante a isso, vale mencionar a seguinte reflexão de Saviani (2010):

Assim, as **normas básicas que regularão o funcionamento do sistema serão de responsabilidade da União, consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação**, traduzidas e especificadas pelas medidas estabelecidas no âmbito do Conselho Nacional de Educação. **Os estados e o Distrito Federal poderão expedir legislação complementar, adequando as normas gerais a eventuais particularidades locais. O financiamento do sistema será compartilhado pelas três instâncias, conforme o regime dos fundos de desenvolvimento educacional.** Assim, além do FUNDEB, que deverá ser aperfeiçoado, cabe criar também um Fundo de Manutenção da Educação Superior (Fundes) (Saviani, 2010, p. 386, grifos nossos).

Cumprido destacar que a instância normativa e deliberativa do Sistema Nacional de Educação é exercida pelo Conselho Nacional de Educação¹⁹, órgão colegiado vinculado ao Ministério da Educação. Compete ao CNE editar normas, emitir pareceres, assessorar o Ministro de Estado da Educação e dirimir controvérsias relacionadas à interpretação e à aplicação das diretrizes educacionais nacionais, desempenhando papel essencial na coordenação e na consolidação do SNE (Saviani, 2010).

¹⁹ Cabe aqui o adendo de que o Conselho Nacional de Educação (CNE) é órgão de Estado revestido das características de autonomia, representatividade e legitimidade, como uma instância permanente e renovada por critérios e periodicidade.

Em face dessas dificuldades, uma das contramedidas possíveis remete à descentralização equânime de incumbências e elevação da importância das características locais. O fortalecimento dessas instâncias locais não implica, necessariamente, conceder-lhes plena autonomia. Defende-se, antes, uma forma de articulação que leve em conta as disparidades regionais, o que demanda suporte técnico, bases político-pedagógicas adequadas e financiamento consistente (Dourado, 2018; Pontes, 2020; Saviani, 2010). Além disso, é essencial reconfigurar as relações federativas de modo a reduzir as desigualdades entre as regiões. Essas práticas inclusivas objetivam fortalecer o federalismo cooperativo em detrimento de um modelo de federalismo de caráter competitivo, que ameaça a integridade do pacto federativo ao enfraquecer a lógica da cooperação mútua e comprometer os possíveis avanços decorrentes dessa articulação (Cury, 2008).

Como se pode constatar, a viabilização do Sistema Nacional de Educação requer o estabelecimento de um regime de colaboração entre os sistemas de ensino de cada ente federativo (art. 211 da CF). Essa colaboração caracteriza-se pela divisão entre competências e responsabilidades entre os entes. Esse é um dos pontos de complexidade intrínsecos à ideia sistêmica de educação.

De toda forma, o SNE é o palco do Direito social à educação, em que se desenrolam as políticas públicas educacionais para crianças e adolescentes. O outro lado dessa questão é o critério constitucional da Teoria da Proteção Integral, a qual representa crivo de avaliação dessas políticas.

4 FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA E PROCEDIMENTOS TÉCNICOS

A pesquisa é um estudo de caso, em razão de agrupar informações detalhadas e sistemáticas sobre um fenômeno (Patton, 2002). No escopo do Direito, visa representar um fenômeno jurídico inserido em um contexto específico, a partir da análise de um conjunto diversificado de dados e informações (Machado, 2017). Trata-se de uma estratégia metodológica particularmente adequada para a compreensão de relações complexas e de localização situada, como é o caso da articulação entre o orçamento destinado à educação básica no Distrito Federal e a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes sob a ótica da Teoria da Proteção Integral. Nesse sentido, ao focalizar um objeto empírico bem delimitado – a política educacional distrital entre 2008 e 2022 – o estudo de caso permite revelar aspectos jurídicos, orçamentários e institucionais que dificilmente seriam acessados por meio de abordagens metodológicas mais generalistas ou descontextualizadas.

Além disso, o estudo de caso pode ser empregado em associação com outras técnicas, em projetos de metodologia mista, conferindo profundidade analítica à investigação (Machado, 2017). Em maior detalhe, essa abordagem, de escopo restrito ao Distrito Federal, permite o adensamento, de maneira integrada, de elementos normativos, financeiros e institucionais, a fim de avaliar o grau de aderência entre o discurso constitucional – especialmente aquele fundado no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 – e as práticas efetivas de alocação orçamentária voltadas à educação básica. A especificidade do Distrito Federal, aliada à possibilidade de combinação de distintas fontes de informação faz do estudo de caso uma abordagem metodológica adequada para atingir os objetivos estabelecidos.

Imbuída nessa lógica, esta pesquisa se desenvolve como estudo de caso a partir de método misto sequencial, ou seja, qualitativo e quantitativo. O uso da técnica “Quali/Quant” se justifica por tratar-se de fenômeno interdisciplinar com partições legais e numéricas complexas. Para esclarecer a escolha, vale destacar que Creswell (2007) considera que métodos mistos geram informações em diferentes níveis e unidades de análise, o que pode incrementar a capacidade de explicação à pesquisa.

Além disso, segundo Machado (2017), o uso do método misto possibilita a produção de informações e reflexões a partir de diferentes abordagens, ampliando a compreensão do objeto de estudo. Há inclusive um potencial de complementaridade entre os segmentos qualitativos e quantitativos, que, quando articulados, enriquecem a análise. Por um lado, a abordagem qualitativa contribui para o esclarecimento e a delimitação das variáveis da pesquisa, servindo de base para a estruturação dos instrumentos quantitativos; por outro, os dados quantitativos fornecem parâmetros mensuráveis que podem confirmar, ampliar ou até mesmo problematizar os achados qualitativos das variáveis exploradas quantitativamente.

Uma dificuldade da interdisciplinaridade é garantir-se a sinergia metodológica entre diferentes pontos de vista teóricos. Para garantir coesão, a estrutura teórica foi construída a partir de perspectivas pertinentes ao problema de pesquisa em sua acepção qualitativa e quantitativa, sobremaneira pela utilização do marco teórico de Bucci (2019, 2023) sobre “Quadros Conceituais”, os quais permitem a conjunção dessas perspectivas.

Compor essa amarração entre pontos de vista analíticos diferentes parte da premissa de que o Direito é área de conhecimento aberta a novas cognições, complementares ao núcleo jurídico. Nesse sentido, abordar o direito em conjunto com as políticas públicas não enfraquece o sistema jurídico, mas expressa uma nova racionalidade (Morand, 1999).

Há ganhos exploratórios na avaliação de uma política pública diante de sua estrutura jurídica transversal subjacente (Motta, 2023). Isso decorre da amálgama de categorias jurídicas

inerentes à execução da política. Trazer luz a essas relações requer uma visão ecológica na qual diferentes referenciais e técnicas de análise são combinados para lidar com a complexidade dos fenômenos sociais (Bucci, 2019; Ostrom, 2011).

Reforça essa conjectura os achados de Silva (2011) sobre a necessidade de o direito constitucional captar a relevância jurídica de outros aspectos da realidade, o que em seus termos requer um:

Juízo de constitucionalidade conglobante que realiza o sentido do direito através da racionalidade dialética, exigindo que o ponto de partida do procedimento judicativo seja o problema, com limite último na autotranscendência prático-cultural fundamentante da unidade de onde os subsistemas divergem em concretização (Silva, 2011, p. 2).

Na percepção desse autor, o purismo teórico isolacionista traz insuficiência prescritiva e rigidez ao direito. Dessa forma, a consideração dos demais subsistemas que traduzem a realidade permitiria maior adaptabilidade do Direito às mudanças.

Em razão do exposto, pareceu-nos adequada a utilização combinada do estudo de caso com técnicas “Quali/Quant”, seja pelo incremento da capacidade explicativa ou em razão de ser possível mesclar linhas de raciocínio teórico diferentes. Para elucidar ainda mais a questão, passa-se a abordar cada segmento de análise pretendido.

4.1 Segmento qualitativo de análise

A parte qualitativa da pesquisa agrega diversas perspectivas teóricas amarradas sinergicamente pela metodologia “Direito e Políticas Públicas” proposta por Bucci (2019, 2023), especialmente porque ela prevê análise do tipo “abordagem” através de “Quadros Conceituais”, o que permite a interação de conceitos e uma maior completude ao estudo.

Para especificar a questão da abordagem, a metodologia “Direito e Políticas Públicas” de Bucci (2019) permite a construção de “Quadros Conceituais” (Sabatier, 2007; Ostrom, 2007), que mesclam diferentes perspectivas teóricas e articulam múltiplas variáveis de um mesmo fenômeno. Percebe-se que uma análise nesses moldes permite a mescla de perspectivas teóricas às variáveis de um fenômeno, o que contribui para a construção de conhecimento que vincula teoria e realidade (Sabatier, 2007; Ostrom, 2007).

Além disso, os processos jurídicos de planejamento e de orçamentação fazem parte da metodologia “Direito e Políticas Públicas”, o que também justifica nossa escolha. Nos termos da autora:

Compreender o sentido político inseparável desses instrumentos, para além da previsão formal do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), como usualmente são estudadas na disciplina Direito Financeiro é uma das contribuições pretendidas pela abordagem DPP (Bucci, 2023, p. 20, grifos nossos).

Com base nesse trecho, vê-se que a abordagem (Direito e Políticas Públicas) aproxima política pública e planejamento, orçamento e execução de ações estatais a partir de programas governamentais. Considerando que as leis orçamentárias (Planejamento, orçamento e diretrizes) têm estreita relação com as políticas públicas, nesse prumo teórico, e que são incumbência estatal típica, pode-se concluir pelo protagonismo estatal nesse processo, mesmo que a dinâmica executória de políticas públicas englobe relações de poder, instituições e atores extraestatais, conforme já previa Bonafont (2004). Sobre isso, Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985) pontuam que a relativa autonomia do Estado quanto aos demais agentes permite condições de protagonismo no processo subjacente às políticas públicas.

A metodologia de Bucci (2019, 2023), ainda mais, concebe a relação entre Direito e Políticas Públicas não como um subcampo jurídico, mas como uma abordagem analítica em si. Essa perspectiva metodológica encontra respaldo em Coutinho (2017), Marques e Faria (2013) e Kreis e Christensen (2013), que compartilham da compreensão de que o Direito, ao dialogar com outros campos do saber, adquire maior capacidade analítica e explicativa.

Para reforçar esse ponto de vista teórico, Clune (2011) destaca que a abertura do Direito a outras áreas do saber impede que ele se torne uma disciplina restrita e artificial. Essa abertura cognitiva, nos termos de Luhmann (1983), permite que o sistema jurídico perceba e processe a complexidade de novas variáveis sociais, adaptando-se segundo suas próprias estruturas operacionais. Assim, embora seja um sistema operacionalmente fechado, o Direito revela-se cognitivamente aberto, o que amplia sua capacidade de observação e sua função explicativa diante das transformações sociais.

Assim, a combinação de referenciais teóricos permite construir uma análise abrangente, capaz de conciliar a força normativa da Constituição com os desafios da gestão pública e do orçamento. Nesse sentido, foram escolhidos autores que conjuntamente arquitetam um quadro explicativo para compreender tanto os limites quanto às potencialidades da ação estatal na efetivação dos direitos à educação de crianças e adolescentes, de modo a fundamentar criticamente as interpretações e os resultados que serão expostos ao longo da tese.

Seguindo essa lógica de condução jurídica, o método “Direito e Política Pública” dá suporte conceitual à interconexão entre Política Pública e Constituição. Isso porque o método

se volta à coordenação e materialização das políticas públicas e dos direitos sociais (Bucci 2023; Bercovici; Massonetto, 2006).

Nesse contexto, ao permitir a articulação entre Direito Constitucional, financiamento público e a Teoria da Proteção Integral, essa metodologia (Bucci, 2019, 2023) fornece as ferramentas adequadas para analisar se as políticas educacionais distritais de 2008 a 2022 estão de fato alinhadas aos parâmetros constitucionais e aos direitos das crianças e dos adolescentes.

Dessa forma, a abordagem “Direito e Políticas Públicas” através de “Quadros Conceituais” representa o eixo metodológico central à sinergia do estudo. A influência da autora não se limita a essa contribuição, vez que outras considerações suas (Bucci, 2002, 2006, 2019, 2023) são incorporadas ao referencial teórico para a compreensão da relação entre direito, orçamento público e políticas públicas, especialmente no que tange à efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Esclarecendo o encadeamento de ideias propostas pela autora, em sua obra *Direito Administrativo e Políticas Públicas* (2002) Bucci propõe uma reflexão crítica sobre o papel do direito na estruturação das políticas públicas, destacando o orçamento público como instrumento jurídico para a concretização de ações estatais. Esse ponto de partida é aprofundado em *O conceito de política pública em direito* (2006), obra em que a autora delimita o conceito jurídico de política pública, evidenciando sua natureza vinculada aos desígnios constitucionais, e sua operacionalização por meio de atos estatais formalmente estruturados – como a alocação orçamentária.

Avançando nessa construção, no artigo intitulado "Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)", de 2019, Bucci apresenta um referencial metodológico que permite integrar a análise jurídica e institucional das políticas públicas, fornecendo à presente pesquisa um arcabouço conceitual para avaliar a coerência entre execução orçamentária e realização dos direitos à educação básica de crianças e adolescentes.

Por fim, em *A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos, conexões e experiências* (2023), a autora organiza e sistematiza experiências e conexões empíricas dessa abordagem, oferecendo um instrumental analítico para a interpretação crítica das práticas orçamentárias voltadas à educação. Assim, o conjunto dessas obras sustenta teoricamente a articulação entre normas constitucionais, políticas públicas e orçamento, que está no centro da problemática desta pesquisa.

Estabelecidos esses contornos sobre o eixo metodológico central da avaliação qualitativa, procede-se à análise do “Quadro Conceitual” de autores e conceitos eleitos para este estudo. Importante acrescentar que cada um desses conceitos é colocado em diálogo com

posições de outros autores auxiliares à explicação, que embora não componham o “Quadro Conceitual” central, permitem debates teóricos válidos.

4.1.1 Quadro conceitual

A seleção dos autores para compor o “Quadro Conceitual” levou em conta a concertação entre suas abordagens e as pautas substantivas constitucionais. A Constituição de 1988, como critério seletor, deve-se ao seu caráter estruturante na ordem jurídica brasileira e por condensar, em seu texto, tanto normas de caráter formal e organizativo quanto mandamentos de natureza programática e axiológica relacionados ao problema de pesquisa. A centralidade da Constituição decorre de sua dupla função: de um lado, limitar o poder estatal mediante garantias de direitos; de outro, dirigir a ação governamental por meio de normas programáticas e de cláusulas abertas que orientam a formulação e a execução das políticas públicas. Essa ambivalência da Constituição – como limite e como programa – fornece o enquadramento para compreender a política educacional e seu financiamento.

Esse eixo axiológico parametrizou a seleção dos seguintes autores componentes do “Quadro Conceitual”, cada qual escolhido por tratar de pontos-chave conceituais da pesquisa:

Quadro 5 – Quadro Conceitual

Custódio (2008)	Teoria da Proteção Integral
Barroso (2007)	Neoconstitucionalismo
García (2005)	Constitucionalismo Aspiracional
Härbele (2003)	Sociedade Aberta de Intérpretes
Matus (1997)	Planejamento Estratégico Situacional
Bucci (2006, 2023)	Política Pública
Torres (2014) e Salvador (2010)	Orçamento Público
Saviani (2010)	Sistema Nacional de Educação
Duarte (2007, 2014)	Educação

Fonte: autor (2025).

De início, a Teoria da Proteção Integral foi eleita como referencial nuclear desta pesquisa por oferecer não apenas uma diretriz normativa explícita – consagrada no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 –, mas também uma base teórica consistente para avaliar a coerência entre orçamento e políticas educacionais. Sua adoção como marco teórico central deve-se à capacidade de funcionar como critério hermenêutico e como métrica avaliativa para

verificar se as políticas públicas e os gastos orçamentários voltados à educação básica efetivamente concretizam os direitos fundamentais infanto-juvenis. Essa perspectiva fundamenta o uso e a efetividade do Orçamento Criança e Adolescente como expressão concreta do dever estatal de proteger integralmente esse grupo etário.

Na sequência e para incorporar perspectivas de análise constitucionais contemporâneas capazes de dialogar com a Teoria da Proteção Integral, optou-se pelas óticas de análise do Neoconstitucionalismo (Barroso, 2007), do Constitucionalismo Aspiracional (García, 2005), da ideia de Constituição Aberta (Härbele, 2003) e do Planejamento Estratégico Situacional (Matus, 1997).

O Neoconstitucionalismo, na perspectiva de Barroso (2007), foi eleito por enfatizar a força normativa da Constituição e a expansão do controle de constitucionalidade sobre as políticas públicas, fenômeno que impacta diretamente o modo como se interpreta a vinculação do orçamento ao cumprimento dos direitos fundamentais.

O Constitucionalismo Aspiracional (García, 2005), por sua vez, foi adotado em razão de sua capacidade de projetar a Constituição como instrumento promocional, capaz de delinear horizontes de transformação social e de conferir sentido prospectivo à ação estatal, especialmente em países marcados por desigualdades históricas, como o Brasil.

Já a noção de Constituição Aberta, formulada por Häberle (2003), também se mostra adequada porque legitima a participação plural de atores sociais na interpretação constitucional, ampliando o espaço democrático e reforçando o vínculo entre políticas públicas e cidadania. Essa abordagem sustenta que a definição do alcance das normas constitucionais não pode ser monopólio das instâncias estatais, mas deve envolver a sociedade, o que se coaduna com a ideia de corresponsabilidade pela proteção integral da infância e da adolescência.

Complementarmente, o Planejamento Estratégico Situacional, desenvolvido por Matus (1997), foi incorporado como referencial em virtude de seu potencial de articular problemas complexos, múltiplos atores e recursos limitados em processos de formulação e implementação de políticas públicas. Trata-se de um instrumental que permite avaliar a governabilidade e a viabilidade política das ações estatais, compatibilizando as exigências constitucionais com as restrições práticas do orçamento.

No caso da delimitação do conceito de política pública, também lançamos mão da teoria de Bucci (2006, 2023), a qual estabelece critérios de identificação e caracterização de políticas, o que se mostra útil para singularizar o objeto de estudo.

Após professar os liames gerais da teoria constitucional e o conceito de política pública, e já buscando um marco dirigido à orçamentação, adotam-se os pontos de vista de Torres (2014)

e Salvador (2010). Esses autores vinculam os conceitos de Direito Financeiro e Orçamento Público à realização dos objetivos constitucionais, reconhecendo o orçamento como instrumento jurídico essencial para a efetivação de direitos fundamentais. Tal perspectiva é válida para investigar como os recursos orçamentários destinados à infância e à adolescência se articulam com os deveres estatais definidos na Constituição Federal de 1988, especialmente no que tange à educação.

Para complementar a avaliação da política educacional em si, utiliza-se Saviani (2010), que contribui com a ideia de que o Sistema Nacional de Educação deve operar como instrumento de concretização do direito à educação, previsto na Constituição como direito social, o que permite situar as políticas públicas educacionais dentro de uma lógica sistêmica e normativa.

Já a obra de Duarte (2007) evidencia que o Estado tem o dever de garantir os direitos educacionais por meio do orçamento público, reforçando a noção de que a destinação orçamentária não é apenas um ato técnico-financeiro, mas um imperativo jurídico vinculado à efetivação de direitos fundamentais. Essa premissa orienta a análise sobre como os gastos públicos educacionais no Distrito Federal se relacionam com as obrigações constitucionais impostas ao ente federativo. Feitas essas ponderações sobre como foi construída a parte qualitativa do estudo, tratar-se-á sua faceta quantitativa.

4.2 Segmento quantitativo de análise

De forma acessória à parte qualitativa e para compor a discussão sobre a aderência entre o Orçamento Criança e Adolescente e as políticas públicas de educação básica à luz da Teoria da Proteção Integral, no Distrito Federal, serão utilizados dados orçamentários e de desempenho escolar extraídos respectivamente do Relatório Criança e Adolescente do Distrito Federal e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

- Relatório Criança e Adolescente do Distrito Federal (valores de execução orçamentária (2008 - 2022)).
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (taxas de desempenho escolar (2008 - 2022)).

O conjunto de informações levantadas e sua correlação serão expressas, quando for o caso, por meio de gráficos de tendência temporal, quadros analíticos, estatística descritiva e gráficos do tipo *Heatmap*.

4.2.1 Dados orçamentários (Dotação Inicial, Dotação Autorizada e Valor Empenhado) extraídos do Relatório Criança e Adolescente do Distrito Federal de 2008 a 2022

O primeiro conjunto de dados (Orçamento da Criança e do Adolescente) foi extraído do Relatório do Orçamento da Criança e do Adolescente²⁰, no período de 2008 a 2022, que se estrutura conforme demonstra a Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Relatório da criança e do adolescente

I) RECEITA ANUAL TOTAL				
EXERCÍCIO	RECEITA TOTAL			
	ESTIMADA	EXECUTADA		
I.a) EXERCÍCIO ANTERIOR: 2018	28.110.419.106	24.773.394.106		
I.b) EXERCÍCIO ANALISADO: 2019	27.254.522.848	25.060.548.048		

II) DESPESA ANUAL TOTAL				
EXERCÍCIO	DESPESA TOTAL			
	FIXADA	EXECUTADA		
II.a) EXERCÍCIO ANTERIOR: 2018	29.584.308.201	24.837.308.243		
II.b) EXERCÍCIO ANALISADO: 2019	28.504.380.019	24.931.105.872		

III) DESPESA RELATIVA AOS PROGRAMAS E AÇÕES EXCLUSIVAMENTE DIRECIONADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE				
EXERCÍCIO	FIXADA	EXECUTADA	VARIÇÃO	
			VALOR	%
III.a) EXERCÍCIO ANTERIOR: 2018	4.708.812.435	4.438.863.390	269.949.045	94%
III.b) EXERCÍCIO ANALISADO: 2019	5.056.912.623	4.821.662.681	235.249.942	95%

Obs: o decréscimo na Receita Anual Total e na Despesa Anual Total de 2019 em relação a do exercício de 2018, inclusive na programação OCA, se deve, especialmente, ao fato dos recursos do FPDF (fte 130) destinados à saúde e a educação, a partir de 2019, não transitarem mais pelos cofres e sistema contábil informatizado do DF (SIGGO), por força do Acórdão nº 2891/2015 - TCU Plenário.

IV) DESPESA POR PROGRAMAS E SUAS RESPECTIVAS AÇÕES EXCLUSIVAMENTE DIRECIONADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE					
EXERCÍCIO ANTERIOR: 2018					
IV.a) 6002-GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO - SOCIAL	FIXADA		EXECUTADA	VARIÇÃO	
	INICIAL	AUTORIZADA	EMPENHADO	VALOR	%
12.361.6002.2396.5294 - (OCA)CONSERVAÇÃO DAS ESTRUTURAS FÍSICAS DE EDIFICAÇÕES PÚBLICAS-ENSINO FUNDAMENTAL-SE-DISTRITO FEDERAL	19.040.000	28.232.398	28.159.310	73.088	100%

Fonte: Brasil (2024, p. 1).

Com base na imagem acima, observa-se que o Relatório é organizado conforme classificação funcional programática estabelecida na Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999. Em razão disso e para selecionar os gastos voltados para a educação básica pública no Distrito Federal, do conjunto de informações constantes do Orçamento Criança e Adolescente foram utilizados os critérios descritos a seguir.

Considerando que a classificação da política educacional está agregada de forma genérica na Função orçamentária 12 – “Função Educação”, ficou inviabilizada a distinção dos

²⁰ O Relatório OCA é elaborado conforme a Lei n. 4.086, de 28 de janeiro de 2008, regulamentada pelo Decreto n. 28.906, de 27 de março de 2008, pela Subsecretaria de Orçamento Público da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. Disponíveis em: <https://www.economia.df.gov.br/relatorios-de-execucao-orcamentaria/>. Acesso em: 7 fev. 2025.

valores executados por nível ou grupo educacional. De outra sorte, as codificações referentes a “Programa”, “Ação” e “Subtítulo” sofreram alterações significativas ao longo do período de 2008 a 2022, dificultando a comparabilidade intertemporal dos dados. Em razão desses fatores, optou-se pela utilização das categorias de “Subfunção” como critério analítico. Essa escolha se justifica por apresentar maior estabilidade classificatória (subfunções utilizadas não foram alteradas no período) e permitir uma análise mais consistente dos gastos com educação básica ao longo da série histórica.

Em detalhe, as variáveis que irão compor esse braço de análise são os valores executados de 2008 a 2022 nos programas de trabalho que possuem as subfunções:

- a. Subfunção 361: Ensino Fundamental.
- b. Subfunção 362: Ensino Médio.

Cabe evidenciar que, apesar da pertinência, a “Subfunção 365: Ensino Infantil” não foi considerada, tendo em vista a sua não inclusão, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, na base de dados utilizada na aferição da “Taxa de Abandono Escolar”, da “Taxa de Aprovação Escolar” e da “Taxa de Reprovação Escolar” distritais para a educação básica. Em razão disso, a realização do teste e da correlação para a educação infantil ficou excluída, o que não impede a realização de estudos vindouros com esse enfoque de análise a partir de dados outros.

Ademais, o relatório do INEP estruturou os dados utilizados de acordo com a localização e a dependência administrativa, abrangendo os níveis de Ensino Fundamental (8 e 9 anos) e Ensino Médio — segmentados por série — para todas as Unidades da Federação, no intervalo de 2008 a 2022. Em virtude dessa métrica convencionada pelo INEP, não serão avaliados os dados de crianças de 5 a 7 anos. Por isso, os dados serão coletados com relação ao Distrito Federal e o ao Brasil, levando em conta o ensino público urbano, em seus totais por ano, para os ensinos fundamental (8 e 9 anos) e médio.

Um fator que, de certa forma, atenua o impacto de excluir-se da análise informações sobre a educação infantil é a variância na efetividade desse direito ao longo do período avaliado. Isso decorreu de oscilações na concessão legal desse direito para essa faixa etária. Houve lacunas normativas sobre o tema por alguns motivos plausíveis. Em primeiro lugar, observa-se certa omissão tanto no texto constitucional originário quanto nas Emendas n. 14/1996, 53/2006 e 59/2009. Em segundo lugar, o Supremo Tribunal Federal manteve-se silente até 2022, mesmo

diante de decisões conflitantes proferidas pelas instâncias estaduais, especialmente entre os anos de 2013 e 2019.

Apenas recentemente foi firmada a seguinte tese em julgamento do Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário (RE) 1008166/2023:

A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. **A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos)**. Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica (Brasília. STF - Recurso Extraordinário (RE) 1008166. Relator Ministro Herman Benjamin. Data: 17/10/2023, grifos nossos).

Diante desse cenário de instabilidade normativa e jurisprudencial, mesmo que houvesse disponibilidade de dados confiáveis sobre a educação infantil na base utilizada, seu uso estaria comprometido pela ausência de uniformidade quanto ao status jurídico da creche no período analisado, o que prejudicaria a comparabilidade entre os anos. Por isso, a exclusão da educação infantil da análise empírica não compromete significativamente os resultados desta pesquisa.

Os dados auferidos de execução orçamentária (2008-2022), vale dizer, serão deflacionados para valores de 2022. Para isso, optou-se pelo uso do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)²¹ como deflator acumulado (número índice, 2008 como base 100). A escolha do IPCA encontra fundamento em sua posição institucional como indicador oficial da inflação utilizado pelo Banco Central do Brasil e em sua difusão como parâmetro de referência nas análises fiscais e orçamentárias.

Essas informações deflacionadas sobre valores de execução orçamentária (Dotação inicial, Dotação autorizada e Valor empenhado) nas subfunções 361 (ensino fundamental) e 362 (ensino médio) de 2008 a 2022 serão utilizadas para a construção dos subtópicos:

- “Panorama geral da execução (2008-2022) entre ensino fundamental (361) e médio (362)”.
- “Correlações entre orçamento e indicadores educacionais”.

²¹ Trata-se do índice que melhor dialoga com a lógica de programação e execução orçamentária, pois captura a variação geral de preços da economia em um espectro amplo de bens e serviços consumidos por famílias com rendimentos entre 1 e 40 salários-mínimos. Esse alcance o torna mais adequado para avaliar a trajetória real de despesas públicas, em especial quando o objetivo é verificar a prioridade orçamentária em políticas sociais à luz do artigo 227 da Constituição e da concepção de Direito Público da Política desenvolvida por Bucci (2019, 2023).

4.2.2 Taxas de desempenho educacional extraídas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira para o Distrito Federal de 2008 a 2022

O INEP avalia a qualidade da educação básica por meio do desempenho dos estudantes e de indicadores de fluxo escolar, sendo instrumentos válidos para verificar em que medida a política educacional do Distrito Federal concretiza, na prática, o direito à educação como expressão da Teoria da Proteção Integral prevista constitucionalmente.

As seguintes taxas de desempenho escolar para o ensino fundamental e para o ensino médio foram extraídas do sítio eletrônico do INEP:

Quadro 6 – Taxas de desempenho escolar extraídas do INEP

Âmbito / Nível de Ensino	Indicador	Localização	Rede
Distrito Federal - Ensino Fundamental (8º e 9º anos)	Taxa de Aprovação	Urbana	Pública
	Taxa de Reprovação	Urbana	Pública
	Taxa de Abandono	Urbana	Pública
Distrito Federal - Ensino Médio	Taxa de Aprovação	Urbana	Pública
	Taxa de Reprovação	Urbana	Pública
	Taxa de Abandono	Urbana	Pública
Brasil - Ensino Fundamental (8º e 9º anos)	Taxa de Aprovação	Urbana	Pública
	Taxa de Reprovação	Urbana	Pública
	Taxa de Abandono	Urbana	Pública
Brasil - Ensino Médio	Taxa de Aprovação	Urbana	Pública
	Taxa de Reprovação	Urbana	Pública
	Taxa de Abandono	Urbana	Pública

Fonte: autor (2025).

As taxas de desempenho escolar levantadas foram utilizadas na construção dos seguintes subtópicos:

- “Evolução da aprovação, reprovação e abandono escolar (2008-2022)”.
- “Correlações entre orçamento e indicadores educacionais”.

4.2.3 Cálculos de correlação entre orçamento e indicadores educacionais

Tanto as informações deflacionadas de execução orçamentária para os ensinos fundamental e médio extraídas do Relatório OCA, quanto às taxas de desempenho educacional

para os ensinos fundamental e médio extraídas do INEP comporão os cálculos de correlação realizados nos seguintes recortes temporais

- Correlação de 2008 a 2022 (Pearson e Spearman).
- Correlação para os períodos de 2008 - 2014; 2015 – 2019 e 2020 - 2022 (Pearson).

O recorte de 2008 a 2022 trata com todo o espaço amostral de informações e permite a verificação de tendências em longo prazo. Para incrementar a capacidade explicativa da pesquisa, o período de 2008 a 2022 também foi dividido, para a correlação de Pearson, em três períodos: 2008-2014; 2015-2019; 2020-2022, que representam os recortes temporais obtidos a partir de dois pontos de quebra: um em 2015, o outro em 2020. Cada um desses pontos é uma tentativa de verificar o antes e o depois das correlações pretendidas em relação a eventos marcantes nesses anos, ou seja, uma tentativa de verificar impactações consistentes antes e depois desses dois anos.

Os cálculos de correlação a partir dos pontos de quebra ficaram adstritos à correlação de Pearson, dada a sua maior sensibilidade para captar desdobramentos conjunturais como os de 2015 e 2020.

O ano de 2015 foi marcado pela crise fiscal e por decorrentes medidas de ajuste fiscal que repercutiram sobre a arrecadação e sobre o contingenciamento de despesas. A partir desse ponto, rompe-se a linearidade anteriormente observada entre gasto e desempenho escolar, o que caracteriza 2015 como um nó crítico em que as limitações fiscais passam a reconfigurar as correlações.

O segundo ponto de quebra situa-se em 2020, quando a pandemia da covid-19 produziu alterações nos indicadores educacionais em razão da implantação de medidas emergenciais como a suspensão das aulas presenciais, a adoção de ensino remoto improvisado e, sobretudo, a aprovação automática. Nesse contexto, a associação entre gasto e desempenho pode ter sido artificialmente rompida, criando resultados estatísticos que não refletem a realidade do investimento público em educação.

Nesse ponto, importa esclarecer que embora haja limitações ao contingenciamento de valores voltados à criança e ao adolescente, sobremaneira nas Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício, a LODF restringe-se a reger o “Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente”, consoante regramento constante do artigo 269-A, abaixo transcrito:

Art. 269-A. O Poder Público manterá o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, com dotação mínima de três décimos por cento da receita

tributária líquida. (Artigo acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 76 de 23/04/2014)

Parágrafo único. É vedado o contingenciamento ou o remanejamento dos recursos destinados ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 76 de 23/04/2014) (Distrito Federal, 1993, Art. 269-A).

Estabelecidos os dois grupos de recorte temporal, foram realizados dois tipos de cálculo de correlação, conforme demonstrado no Quadro 7 abaixo:

Quadro 7 – Cálculos de correlação

Correlação	Período	Períodos Segmentados	Dados Correlacionados
Pearson	2008-2022	2008-2014 2015-2019 2020-2022	Relatórios OCA Ensino Fundamental (361) e Médio (362): <ul style="list-style-type: none"> • Dotação Inicial • Dotação Autorizada • Valor Empenhado
Spearman	2008-2022	-	INEP (Ensino Fundamental e Médio): <ul style="list-style-type: none"> • Taxa de Abandono Escolar • Taxa de Aprovação Escolar • Taxa de Reprovação Escolar

Fonte: autor (2025).

Os resultados obtidos das correlações (Pearson e Spearman) serão expressos por meio de quadros do tipo “*Heatmap*”, a fim de aprimorar a sua percepção visual sobre a força ou fraqueza das correlações.

Os tipos de correlação foram escolhidos considerando as nuances da política pública educacional e de sua execução orçamentária. Para esclarecer, optou-se pelo coeficiente de correlação de Pearson, em razão de sua ampla aceitação em estudos exploratórios e de sua capacidade de mensurar relações lineares entre variáveis. O uso de Pearson em mapas de calor (*Heatmaps*) permite uma leitura gráfica das associações, sobretudo em séries temporais segmentadas por pontos de quebra (2015 e 2020).

O coeficiente resultado do teste de correlação é uma medida do grau da correlação entre as duas variáveis quantitativas X e Y, dadas pela seguinte equação:

Equação 1 - Correlação de Pearson

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}}$$

- “n” é o tamanho da amostra; e
- “x” e “y” são as variáveis em estudo.

Trata-se de uma medida de associação que independe das unidades de medidas das variáveis. Tende a variar entre -1 ou +1, ou ser expresso em porcentagens entre -100% e +100%. Quanto maior a qualidade do ajuste (ou associação linear), mais próximo de +1 ou -1 estará o valor do coeficiente r próximo de zero. As variáveis da equação seriam: x = dados do Orçamento da Criança e do Adolescente de cada ano; e y = dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira a cada ano.

Entretanto, considerando a natureza irregular das séries – com saltos abruptos em determinados anos e choques conjunturais relevantes –, a análise foi aprofundada por meio do coeficiente de correlação de Spearman, cuja robustez a valores atípicos e as distribuições não lineares também se mostraram compatíveis com os objetivos da pesquisa. O coeficiente de correlação de Spearman é obtido por meio da seguinte fórmula:

Equação 2 - Correlação de Spearman

$$r_s = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n d_i^2}{n(n^2 - 1)}$$

- “r_s”: é o coeficiente de correlação de Spearman.
- “ $\sum d_i^2$ ”: é a soma dos quadrados das diferenças entre as classificações de cada par de dados.
- “n”: é o número de pares de dados na amostra.

O coeficiente de Spearman, ao trabalhar com postos (ranks) em vez de valores absolutos, capta associações monotônicas, isto é, tendências em que as variáveis caminham em conjunto, ainda que de maneira não linear. Tal característica é especialmente relevante em séries curtas, como a considerada neste estudo (2008-2022, com apenas quinze observações). Nesse sentido, a metodologia buscou verificar não apenas se incrementos orçamentários guardavam

proporcionalidade direta com as variações nos indicadores educacionais, mas sobretudo se havia padrões consistentes de associação, ou seja, se anos de maior gasto coincidiam com maiores taxas de aprovação ou menores taxas de reprovação e abandono.

Em síntese, a metodologia adotada fundamenta-se em três pilares: (i) a deflação de valores monetários pelo IPCA; (ii) a utilização combinada dos coeficientes de Pearson e Spearman; e (iii) a identificação dos pontos de quebra (Pearson) de 2015 e 2020 como eventos estruturantes que alteram a relação entre orçamento e desempenho escolar. Essa estratégia confere maior densidade interpretativa à análise e contribui para a inovação do estudo, tanto pela interdisciplinaridade quanto pela integração entre direito constitucional, teoria das políticas públicas e métodos quantitativos aplicados ao orçamento educacional.

4.3 Abordagem mista: análise dos componentes qualitativos e quantitativos

Nessa etapa realiza-se uma interpretação qualitativa constitucional sobre a sinergia entre as políticas de educação básica e o Orçamento da Criança e do Adolescente no Distrito Federal, à luz da Teoria da Proteção Integral. A análise parte da concepção de que o orçamento público não é apenas instrumento técnico-financeiro, mas sim vetor de concretização dos direitos fundamentais, especialmente daqueles voltados à infância e adolescência, conforme delineado nos marcos teóricos que compõem o “Quadro Conceitual”.

Nesse intuito, analisa-se o caso do Distrito Federal entre 2008 e 2022, examinando a execução do Orçamento Criança e Adolescente e o desempenho da educação básica. São apresentados os dados de dotação e execução orçamentária nas subfunções de ensino fundamental e médio, confrontados com os indicadores de aprovação, reprovação e abandono escolar, a fim de identificar relações entre recursos aplicados e resultados obtidos.

Ato subsequente, interpretam-se esses achados à luz da Teoria da Proteção Integral e dos marcos teóricos que compõem o quadro conceitual de análise, verificando os níveis de aderência entre orçamento, política educacional e a prioridade absoluta prevista no artigo 227 da Constituição. Também mobiliza a jurisprudência do STF como parâmetro de efetividade dos direitos educacionais e discute repercussões para o desenho institucional e orçamentário do Distrito Federal.

Os acórdãos do STF buscam evidenciar ilustrações práticas sobre como a Proteção Integral tem sido utilizada pela corte constitucional brasileira, no liame educacional. Para tanto, foram extraídos do banco de julgados do STF acórdãos que trariam em seu texto duas palavras-chave: “artigo 227” e/ou “educação”. Essa pesquisa retornou 106 resultados, dos quais, 24

guardavam relação com os objetivos desta pesquisa e, por isso, serão detidamente avaliados em seção própria.

Essa etapa também abre espaço para considerar explicações contextuais e estruturais que possam justificar eventuais disparidades entre os valores investidos e os resultados educacionais obtidos, contribuindo para uma compreensão crítica e constitucionalmente orientada do ciclo orçamentário-educacional no Distrito Federal, o que contribui para o ineditismo desta pesquisa, quesito que passamos a desenvolver.

Por fim, a etapa qualitativa e quantitativa deste estudo se apoia em oito premissas epistemológicas, as quais merecem o delineamento a seguir:

- 1) Em razão do intervalo de quatro anos do Plano Plurianual (PPA), suas metas se afastam da concretude das políticas públicas implementadas anualmente por meio dos Programas de Trabalho da Lei Orçamentária Anual (LOA). Embora o PPA estabeleça diretrizes em nível de programas e ações, a LOA detalha os gastos com maior precisão – por subtítulo, função, subfunção, natureza da despesa e fonte orçamentária –, refletindo de forma mais próxima a execução das políticas e a atuação dos gestores públicos. Assim, por oferecer uma métrica mais aderente à realidade da execução, a análise deste estudo centra-se na LOA, ainda que esta deva manter compatibilidade com o PPA, embora com enfoques temporais distintos.
- 2) O recorte temporal da pesquisa deve-se ao fato de o primeiro ano de publicação do Relatório Orçamento Criança e Adolescente ter sido em 2008. Pelo fato de estarem sendo tratados governos concluídos, optou-se como data limite o ano de 2022.
- 3) O conceito de educação básica pública utilizado não inclui a educação especial de jovens e adultos. Embora possa ser inserida nesse recorte a educação especial e a educação de jovens e adultos (fundamental e médio), esse não é o viés adotado nesta pesquisa, que se voltou especificamente às crianças e aos adolescentes.
- 4) O objeto de análise está delimitado ao Distrito Federal, em razão de sua condição de capital do país e das atribuições constitucionais específicas que lhe conferem competências típicas tanto de municípios quanto de estados, conforme disposto no artigo 10 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Em razão disso, o Distrito Federal centraliza e coordena todos os segmentos educacionais associados à educação básica pública. Além disso, o Distrito Federal segmenta o orçamento destinado a crianças e adolescentes e publica seus dados de

execução orçamentária, o que permite maior rigor à seleção de programações afetas ao estudo.

5) A segmentação do cálculo de correlação em três períodos foi aplicada apenas à correlação de Pearson porque ela capta relações lineares, sensíveis a choques conjunturais, como a crise de 2015 e a pandemia de 2020, justificando a análise por períodos. Já a Spearman mede tendências monotônicas baseadas em postos, menos afetadas por quebras estruturais, oferecendo um retrato mais estável de todo o período, sem necessidade de segmentação. Em razão disso, a correlação de Spearman foi calculada apenas para o período total de 2008 a 2022.

6) Os dados do IDEB foram colhidos apenas para o ensino público urbano do DF e do Brasil a fim de garantir comparabilidade federativa e evitar distorções do setor privado ou das especificidades rurais, focando diretamente na efetividade da política educacional estatal.

7) O ensino fundamental (Subfunção 361, Relatório OCA) é tomado como comparável à variável Ensino Fundamental de 8 e 9 anos do IDEB, assim como o ensino médio (Subfunção 362) é associado diretamente ao Ensino Médio do IDEB, permitindo a correlação entre execução orçamentária e desempenho educacional.

8) Por fim, os cálculos de correlação não têm o mote de estruturar relações de causalidade entre as variáveis, pela complexidade do fenômeno e pela quantidade de variáveis externas ao estudo (endogeneidade). Busca-se apenas uma verificação de correlação para compor a discussão a respeito da aderência do orçamento distrital voltado para crianças e adolescentes e a Teoria da Proteção Integral.

No apanhado, esta etapa metodológica consolidou uma análise integrada entre os componentes qualitativos e quantitativos, examinando a execução do Orçamento da Criança e do Adolescente e o desempenho da educação básica no Distrito Federal entre 2008 e 2022. Foram correlacionados dados orçamentários e indicadores educacionais, interpretados à luz da Teoria da Proteção Integral e da jurisprudência do STF, com o objetivo de verificar a aderência entre orçamento, política pública e a prioridade absoluta prevista no artigo 227 da Constituição. Essa abordagem permitiu compreender de forma crítica a relação entre financiamento, resultados e efetividade constitucional das políticas educacionais.

A partir dessa base metodológica e analítica, o próximo tópico aborda o ineditismo da tese, evidenciando suas contribuições originais ao campo jurídico e às políticas públicas de educação.

4.4 Do ineditismo da pesquisa

Para dar suporte ao ineditismo da tese, utiliza-se a técnica da Revisão Sistemática como uma forma de pesquisa que utiliza como base de dados a literatura de determinado assunto (Sampaio, 2007).

O objetivo desta revisão sistemática foi determinar se há teses de doutorado dedicadas ao estudo da relação entre o orçamento público, mais especificamente, o Orçamento da Criança e do Adolescente com o direito à educação básica no Distrito Federal, à luz da Teoria da Proteção Integral. Para maior amplitude de dados, não foram estabelecidos limites temporais ou de localização geográfica.

Para isso, foram realizadas cinco pesquisas textuais a partir das palavras-chave na “Base de Dados: Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES”. O critério utilizado para a seleção dos resultados foi o de pertinência entre a tese e os objetivos desta pesquisa.

Na primeira busca realizada com as palavras-chave Orçamento Criança e Adolescente (sem aspas), no campo “Doutorado” e na grande área do conhecimento “Ciências Sociais Aplicadas”, foram identificadas oito teses defendidas entre os anos de 2013 e 2023. Dentre essas, três apresentam aderência aos objetivos desta pesquisa e foram selecionadas para análise, conforme detalhado a seguir.

Quadro 8 – Teses com as palavras-chave: Orçamento Criança e Adolescente

Teses	
1	ANHUCCI, Valdir. A dimensão política do orçamento público no âmbito dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente . 2016. 247 f. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.
2	PAGANI, Mario Mecnas. Análise e avaliação da política pública de esporte no município de Campos dos Goytacazes “Viva o Esporte” . 2022. 145 f. Tese (Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2022.
3	FERREIRA, Bruno Pastori. A regulamentação normativa da educação domiciliar: uma escolha para o combate à escassez de recursos e um caminho alternativo para a concretude da eficiência educacional e econômica . 2022. 353 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Marília, Marília, 2022.

Fonte: autor (2025).

Na segunda pesquisa utilizaram-se as palavras-chave Orçamento Público (sem aspas), com o filtro “Doutorado” e a área do conhecimento “Direito”, resultando em 74 teses defendidas entre 2017 e 2023. Dentre essas, 21 apresentaram a pertinência já referida e foram selecionadas para análise.

Quadro 9 – Teses com as palavras-chave: Orçamento Público

Teses	
1	TIMBO, Ivo Cordeiro Pinho. A natureza jurídica do orçamento público . 2013. 309 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013.
2	BELTRÃO, Demetrius Amaral. Direito econômico, planejamento e orçamento público . 2015. 160 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.
3	CANDIA, Eduardo Franco. Orçamento público e rent-seeking: a despesa pública como norma jurídica . 2017. 227 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
4	SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. O estado econômico de emergência e as transformações do direito financeiro brasileiro . 2018. 295 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
5	SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. O direito financeiro e a redução de desigualdades . 2018. 530 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
6	FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. Orçamento impositivo e devido processo constitucional orçamentário no Brasil: da ficção à realidade . 2023. 503 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
7	OLIVEIRA, Licurgo Joseph Mourao de. Orçamento público biopolítico: corrupção, transparência e efetividade dos gastos . 2017. 632 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
8	FERNANDES, Stanley Botti. A dimensão simbólica do direito financeiro . 2023. 278 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
9	SANTOS JÚNIOR, Adalmo Oliveira dos. Teoria dos gastos públicos: Estado, democracia e consenso . 2021. 237 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
10	SILVA NETO, Omar Teodoro. A proporcionalidade nas finanças públicas: uma regra para alocação e controle . 2021. 177 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
11	DOMINGOS, Vinicius Silva Couto. Uma perspectiva orçamentária do direito constitucional tributário quanto à eficácia dos direitos fundamentais . 2021. 231 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.
12	BALDO, Rafael Antonio. Orçamento público revisitado: o desenvolvimento dos paradigmas orçamentários a partir dos princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade . 2020. 774 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
13	VENANCIO, Denilson Marcondes. O desvio de poder orçamentário . 2016. 309 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.
14	MARTINS, Juliana Matos. O orçamento público municipal entre reserva do possível e escolhas públicas: gastos sociais e melhoria na qualidade da educação fundamental da rede pública municipal em Santarém/PA . 2023. 211 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2023.
15	AZEVEDO, Éder Marques de. Planejamento estatal e escassez orçamentária: os desafios da boa administração no pacto federativo e a responsabilidade na gestão de direitos fundamentais . 2016. 344 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
16	GOMES, Ana Paula de Oliveira. A hierarquização de direitos fundamentais para os fins de alocação na lei orçamentária anual: a viabilidade financeira do Sistema Nacional de Segurança Pública e Defesa Social . 2023. 169 f. Tese (Doutorado em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos) – Centro Universitário de Bauru, Bauru, 2023.

17	CALÇADA, Luis Antonio Zanotta. Gestão dos riscos das finanças do Estado do Rio Grande do Sul : diretrizes sistêmicas para o desenho de políticas públicas. 2022. 233 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2022.
18	CARVALHO JUNIOR, José Anselmo de. O direito como políticas públicas : Custos, eficácia e efetividade. 2023. 189 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.
19	MELO, Alberto Bezerra de. Direito à educação, financiamento público e garantia de padrão de qualidade na educação básica : efeitos do Novo FUNDEB (EC 108/2020) sobre a capacidade orçamentária dos municípios do Estado do Amazonas para implantarem o Custo Aluno Qualidade. 2023. 260 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.
20	ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. A tutela jurisdicional dos direitos fundamentais sociais e as políticas públicas . 2019. 249 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.
21	ARAÚJO, Lean Antônio Ferreira de. (In)aplicabilidade do princípio da reserva do possível nas decisões dos tribunais superiores na efetividade da política pública de educação obrigatória e gratuita – afastamento das limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2019. 269 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

Fonte: autor (2025).

Na terceira pesquisa aplicaram-se as palavras-chave direito à educação (sem aspas), no campo “Doutorado”, área do conhecimento “Direito”, programa “Direito” e área de concentração “Efetividade do Direito”. A busca retornou 14 teses, produzidas entre 2019 e 2021, das quais seis demonstraram alinhamento com os objetivos desta pesquisa.

Quadro 10 – Teses com as palavras-chave: Direito à Educação

Teses	
1	VILARINO, Marisa Alves. A (re) organização nacional da educação – protagonismo do estado-membro e município : os conselhos regionais de educação. 2021. 219 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.
2	MARTINEZ NETO, Aldo Augusto. Negociação coletiva para a promoção do direito fundamental à educação e à aprendizagem ao longo da vida do trabalhador . 2022. 137 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.
3	VIANNA, Cleber Vanderlei Teixeira. A efetividade do direito à educação e a corrupção do Estado : a teoria de J. P. Dobel. 2023. 186 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.
4	PAULA, Fausto Junqueira de. Fórum permanente educacional da criança e do adolescente inseridos em programa de acolhimento . 2019. 160 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.
5	GIMENEZ, Melissa Zani. Educação e direito : a conexão necessária para a formação integral e integradora da criança e do adolescente junto ao ambiente escolar. 2021. 171 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.
6	RIBEIRO, Mario Luiz. Qualificação profissional e educacional : caminhos legais por meio da negociação coletiva para mitigação da desigualdade. 2023. 151 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.

Fonte: autor (2025).

Na quarta pesquisa foram utilizadas as expressões Teoria da Proteção Integral e Doutrina da Proteção Integral (separadas por vírgula), no tipo “Doutorado” e na área do conhecimento “Direito”. A busca resultou em sete teses, das quais duas guardam relação com os objetivos deste estudo.

Quadro 11 – Teses com as palavras-chave: Teoria da Proteção Integral e Doutrina da Proteção Integral

Teses	
1	BOTTON, Leticia Thomasi Jahnke. Os direitos à saúde e à educação de meninos e meninas à luz da Teoria da Proteção Integral : uma análise sobre a medicalização infantil e o transtorno de déficit de atenção e hiperatividade com base no Programa Saúde na Escola em Santa Maria RS. 2019. 236 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019.
2	GALINDO, Manuela Braga. Racionalidade tópica e concretização do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente . 2019. 180 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019. Disponível na Biblioteca Central da UFPB e na Biblioteca do PPGCJ/UFPB.

Fonte: autor (2025).

Por fim, a quinta pesquisa combinou os termos Teoria da Proteção Integral, Orçamento Público e Direito à Educação, mas não retornou nenhum resultado.

Do conjunto de dados levantados pode-se perceber que alguns estudos guardam semelhança temática parcial com esta tese, contudo, não se verifica uma abordagem interdisciplinar de método misto voltada para a verificação da aderência entre a política pública de educação básica e o orçamento voltado ao público infanto-juvenil e a Teoria da Proteção Integral para o caso singular do Distrito Federal. Por conta disso, o ineditismo desta pesquisa ampara-se em sua abordagem interdisciplinar.

A escolha desse conjunto de referenciais busca justamente construir uma ponte entre a teoria jurídica constitucional e a prática administrativo-orçamentária, de modo a permitir que a investigação transite do plano normativo ao plano empírico sem perda de coerência metodológica.

5 ANÁLISE DO CASO: EDUCAÇÃO BÁSICA E ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE NO DISTRITO FEDERAL (2008 - 2022)

No período de 2008 a 2022, a análise da educação básica no Distrito Federal foi organizada em três eixos centrais. Primeiro, apresenta-se o panorama geral da execução orçamentária, distinguindo as subfunções 361 (Ensino Fundamental) e 362 (Ensino Médio), com foco na evolução dos recursos destinados e efetivamente aplicados. Em seguida, foi

examinada a trajetória dos indicadores de desempenho escolar – taxas de aprovação, reprovação e abandono –, de modo a evidenciar avanços e retrocessos no período. Por fim, a investigação abordou cálculos de correlação de 2008 a 2022 e em períodos segmentados a fim de capturar a influência dos choques conjunturais que marcaram o intervalo analisado, especialmente a crise fiscal de 2015 e a pandemia de 2020, buscando compreender como tais eventos impactaram tanto a execução orçamentária quanto os resultados educacionais.

5.1 Panorama geral da execução (2008 - 2022) entre Ensino Fundamental (361) e Ensino Médio (362)

Para começar, os dados extraídos do “Relatório OCA” de execução orçamentária: Dotação Inicial²², Dotação Autorizada²³ e Valor de Empenho das subfunções 361 e 362 foram organizados nos Quadros 12 e 13 para melhor visualização. A partir desses dados foi calculada a taxa de execução orçamentária que confronta o quanto do orçamento autorizado (Dotação Autorizada) foi efetivamente empenhado para cada exercício financeiro.

Quadro 12 – Dados orçamentários na Subfunção 361 - Ensino Fundamental

RELATÓRIO OCA				
Exercício	Subfunção - 361 - ensino fundamental			
	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Empenhado	Percentual de execução orçamentária: Empenho/Dotação Autorizada
2008	2.122.757.360,66	3.314.880.573,15	3.217.394.728,55	97,06%
2009	3.899.815.488,93	4.199.428.595,78	4.098.005.922,81	97,58%
2010	3.558.052.061,95	4.328.747.753,31	4.055.300.079,14	93,68%
2011	3.090.055.452,58	4.418.648.993,69	4.138.639.605,55	93,66%
2012	3.103.544.729,36	4.201.716.770,54	4.038.161.236,26	96,11%
2013	3.356.099.214,56	4.070.913.139,77	3.955.327.175,07	97,16%
2014	3.305.521.648,76	4.210.841.930,58	3.989.267.333,80	94,74%
2015	3.848.453.710,28	6.061.369.147,09	5.807.537.907,25	95,81%
2016	4.387.248.552,74	4.942.331.339,58	4.633.882.578,91	93,76%
2017	3.926.737.335,25	3.954.530.781,18	3.795.025.588,83	95,97%
2018	3.377.940.618,57	3.592.177.885,61	3.486.635.353,18	97,06%
2019	3.471.882.679,20	3.566.589.842,40	3.523.530.790,93	98,79%
2020	3.460.447.548,59	3.877.304.833,51	3.828.721.146,84	98,75%
2021	2.888.098.114,95	3.933.646.043,88	3.882.923.272,26	98,71%
2022	3.281.679.238,00	3.992.946.788,25	3.982.994.541,00	99,75%

Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do Relatório OCA.

Nota: os dados foram deflacionados pelo IPCA a valores de 2022.

²² Dotação inicial é o recurso orçamentário inicialmente dotado para uma determinada despesa quando da publicação da Lei Orçamentária Anual.

²³ Dotação autorizada remete aos valores inicialmente alocados na Lei Orçamentária Anual e as alterações orçamentárias ocorridas ao longo do exercício.

O Quadro 12 apresenta a execução orçamentária da Subfunção 361 – Ensino Fundamental no âmbito do Distrito Federal, com base nos dados do Relatório do Orçamento da Criança e do Adolescente, devidamente deflacionados pelo IPCA a valores de 2022. Observa-se que, ao longo de todo o período analisado, os percentuais de execução orçamentária mantiveram-se elevados, variando entre 93% e 99%, o que denota um alto grau de comprometimento dos recursos autorizados com despesas efetivamente empenhadas. Essa constância evidencia um padrão de estabilidade na alocação e utilização das dotações públicas voltadas ao ensino fundamental, sinalizando, ainda, uma gestão financeira consistente nessa subfunção ao longo dos exercícios. Tais resultados constituem um importante indicador de esforço estatal na manutenção e aprimoramento das políticas educacionais de base, fornecendo subsídios relevantes para a análise correlacional entre investimento público e desempenho educacional nos capítulos seguintes. De forma equivalente, o mesmo conjunto de informações foi extraído para a subfunção 362 (Ensino Médio).

Quadro 13 – Dados orçamentários na Subfunção 362 - Ensino Médio

RELATÓRIO OCA				
Exercício	Subfunção 362 - ensino médio			
	Dotação Inicial	Dotação Autorizada	Empenhado	Percentual de execução orçamentária: Empenho/Dotação Autorizada
2008	280.408.233,39	736.690.014,81	713.751.228,68	96,89%
2009	513.951.149,04	739.071.166,00	718.016.130,56	97,15%
2010	880.596.161,21	942.727.759,30	897.158.783,48	95,17%
2011	736.167.837,04	960.487.198,82	886.503.471,79	92,30%
2012	1.263.446.003,17	959.550.215,45	887.310.334,18	92,47%
2013	1.053.770.902,10	1.266.742.766,36	1.230.062.809,27	97,10%
2014	1.317.738.403,63	1.122.722.009,68	1.043.408.259,20	92,94%
2015	1.135.302.799,00	1.586.644.565,35	1.522.930.810,37	95,98%
2016	1.400.720.861,44	1.373.355.811,26	1.290.086.584,73	93,94%
2017	893.637.301,42	931.910.057,11	895.732.881,01	96,12%
2018	993.951.510,91	1.090.618.062,66	1.043.311.897,06	95,66%
2019	1.260.476.656,72	1.322.033.215,45	1.299.761.972,35	98,32%
2020	1.023.285.850,76	1.117.350.928,02	1.071.180.633,03	95,87%
2021	854.509.249,39	1.026.127.801,55	1.007.321.775,61	98,17%
2022	903.143.150,00	1.061.760.309,08	1.040.165.442,00	97,97%

Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do Relatório OCA.

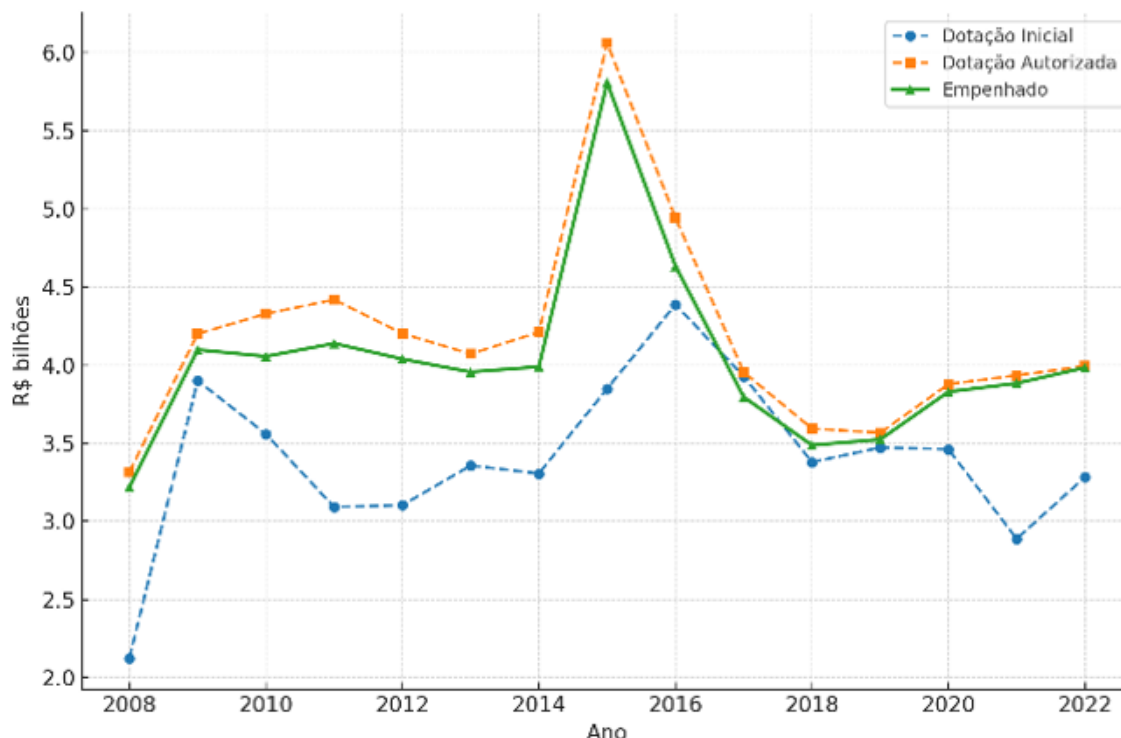
Nota: os dados foram deflacionados pelo IPCA a valores de 2022.

O Quadro 13 expõe a execução orçamentária da Subfunção 362 – Ensino Médio no Distrito Federal, a partir dos dados do Relatório do Orçamento da Criança e do Adolescente,

também deflacionados pelo IPCA a valores de 2022. Verifica-se que, ao longo do período analisado, os percentuais de execução orçamentária se mantiveram consistentemente elevados, oscilando entre 92% e 98%, o que demonstra uma utilização quase integral dos recursos autorizados. Tal desempenho indica um padrão de comprometimento financeiro semelhante ao observado no ensino fundamental, ainda que com maior variação entre os exercícios, especialmente nos anos de 2011 a 2014, período em que se observam oscilações nas dotações e nos valores efetivamente empenhados. Essa dinâmica sugere tanto o esforço de manutenção do investimento público no nível médio de ensino quanto a sensibilidade desse segmento a contingências orçamentárias e administrativas, aspectos que serão fundamentais para o estudo da relação entre orçamento e índices educacionais.

A análise orçamentária da educação no Distrito Federal, representada nos Quadros supra, foi ilustrada por meio dos Gráficos 1 e 2, que retratam a execução das subfunções correspondentes ao Ensino Fundamental (361) e ao Ensino Médio (362), o que permite verificar de tendências e oscilações nos valores deflacionados ao longo do período.

Gráfico 1 – Execução Orçamentária - Ensino Fundamental (361)



Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do Relatório OCA.

Nota: os dados foram deflacionados pelo IPCA a valores de 2022.

No caso do ensino fundamental, observa-se a trajetória das variáveis dotação inicial, dotação autorizada e valores efetivamente empenhados. Logo após a formalização da

publicação do Relatório OCA em 2008, pode-se perceber incremento de recursos alocados e executados em 2009, seguido de uma certa estabilidade até o ano de 2014. O distanciamento da linha de dotação inicial em relação a de dotação autorizada, nesse período, denota que ao longo do exercício os valores inicialmente previstos foram subavaliados, o que demandou aporte de recurso suplementar pelo Executivo nas referidas programações.

A proximidade entre as curvas representativas das dotações e do empenhado revela, contudo, um alto grau de execução orçamentária, evidenciando que a quase totalidade dos recursos autorizados foi efetivamente comprometida. Esse padrão sugere um compromisso institucional com a aplicação plena dos recursos, ainda que sujeito a oscilações conjunturais.

O destaque mais expressivo situa-se em 2015, quando houve um crescimento acentuado tanto das autorizações quanto das despesas executadas, seguido de um processo de retração gradual nos anos subsequentes. Embora não seja possível, neste momento, identificar o motivo das flutuações intra-ano, em esforço de análise, a provável razão de os valores deflacionados para os anos de 2014 e 2015 serem expressivamente maiores deveu-se, em grande medida, ao fato de que nesses anos os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal foram executados diretamente pelo Governo do Distrito Federal em seu sistema contábil, o que ocorreu apenas nesse período em todo o espaço amostral de dados, em que os valores foram predominantemente executados no sistema contábil da União (SIAFI).

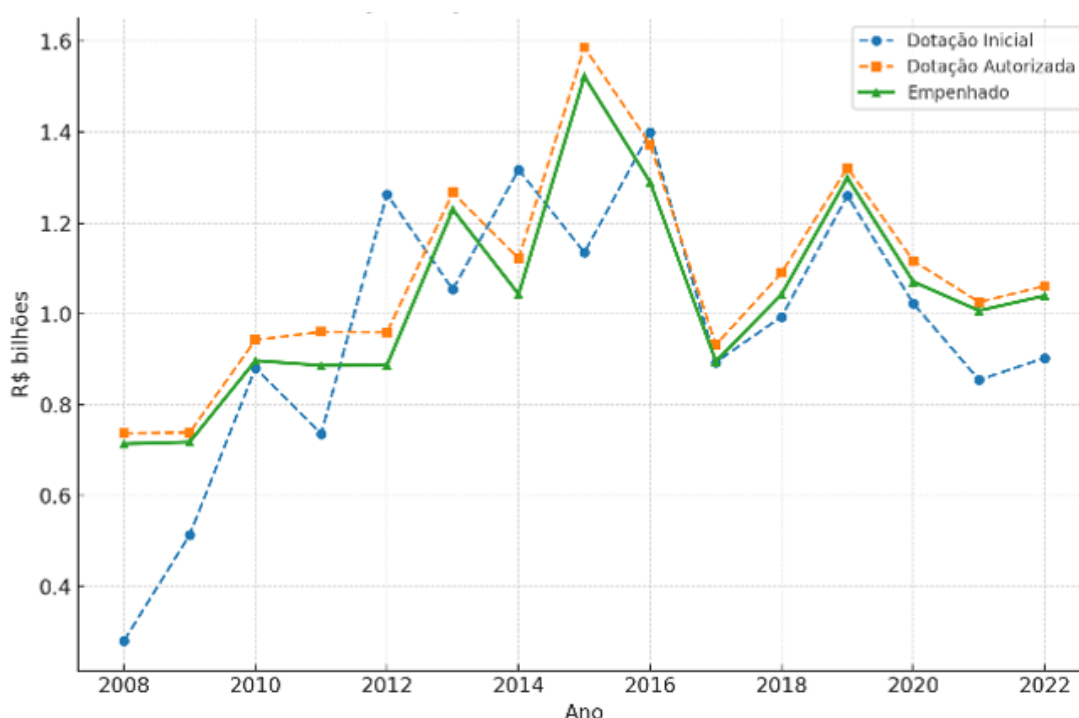
A execução do Fundo Constitucional do Distrito Federal pelos sistemas do DF em 2014 e 2015 decorreu de uma alteração de procedimento determinada pelo próprio Governo do Distrito Federal, que passou a registrar os valores no orçamento distrital sob a Fonte 130 - Transferências entre Estados e Municípios. Em 2015, o FCDF deixou de ser executado no sistema da União e passou a ser operacionalizado como transferência ao DF. No intuito de facilitar o controle desses recursos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), editou-se o Acórdão 2.891/2015-Plenário²⁴, o qual determinou que a Secretaria do Tesouro Nacional retomasse a execução direta no SIAFI a partir de 2017, restabelecendo o modelo anterior a 2014. Portanto, os anos de 2014 e 2015 configuram uma exceção metodológica: os recursos do FCDF foram incorporados e executados pelo orçamento distrital, o que explica a sua presença nos dados analisados, diferentemente do padrão vigente antes e depois desse período.

²⁴ Para mais informações, acessar: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2891%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0.

Seguindo na análise, a retração gradual após 2015 está diretamente relacionada ao cenário de crise fiscal vivenciado no país, que impôs limites severos à expansão de despesas públicas. Ademais, a partir de 2020, a pandemia de covid-19 introduziu cenário de instabilidade para a política educacional e para a execução orçamentária que lhe dá base.

Feitas essas considerações, o mesmo processo foi realizado para a Subfunção 362 (Ensino Médio) e está evidenciado por meio do Gráfico 2 – Execução Orçamentária - Ensino Médio (362), subsequente.

Gráfico 2 – Execução Orçamentária - Ensino Médio (362)



Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do Relatório OCA.

Nota: os dados foram deflacionados pelo IPCA a valores de 2022.

No caso do ensino médio, observa-se igualmente a comparação entre dotação inicial, autorizada e empenhada. Nota-se maior volatilidade no período, representada por uma trajetória ascendente consistente de 2008 a 2014, com destaque ao incremento de 2008 a 2010. Assim como para o ensino fundamental, há forte expansão entre 2013 e 2015, seguida de oscilações posteriores.

Assim como no caso da subfunção 361, a subfunção 362 teve aumento nos anos de 2014 e 2015, em razão de os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal estarem sendo executados no sistema contábil distrital, o que, naturalmente, inflou os valores executados.

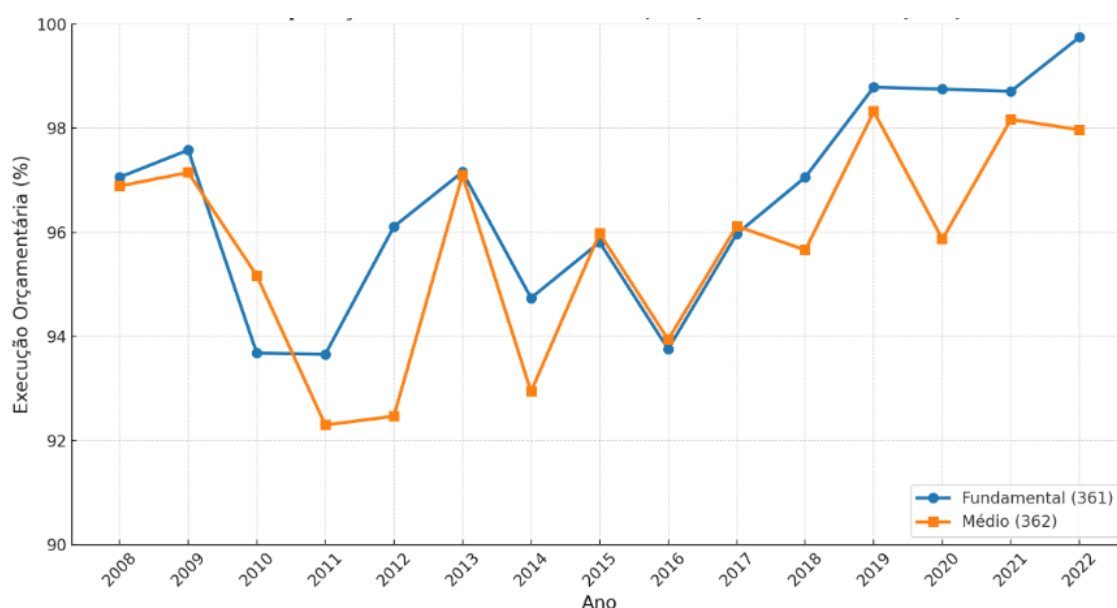
Nos pontos em que os valores de dotação inicial superam a dotação autorizada houve supressões do orçamento inicial e realocação de parte desses recursos em favor de outras

programações. Ainda assim, a execução manteve-se próxima ao valor autorizado, o que indica relativa eficiência no aproveitamento das dotações orçamentárias. Pode-se dizer que a trajetória de execução orçamentária para o ensino médio foi mais volátil que a do ensino fundamental. Essa volatilidade pode estar associada a reestruturações internas de política educacional e a variações nas prioridades governamentais, refletindo o peso diferenciado atribuído ao ensino médio em determinados períodos.

Por outro lado, a retração gradual após 2015 pode estar relacionada ao cenário de crise fiscal vivenciado no país, que impôs limites à expansão de despesas públicas. Ademais, a partir de 2020, a pandemia de covid-19 introduziu novos desafios, como contingenciamentos e realocações emergenciais, que impactaram a estabilidade da execução orçamentária e a própria dinâmica da política educacional.

Em complemento às análises feitas e para verificar a sinergia entre o que foi orçado (Dotação Autorizada) e o que foi efetivamente executado (Empenho) nas subfunções 361 e 362, foi calculado o percentual de execução orçamentária ao longo de cada exercício, o que consta do Gráfico 3. Essa métrica permite verificar se os valores estimados com essa política pública foram levados a cabo, foram subestimados ou se foram superestimados. Esse gráfico (Gráfico 3 – Execução Orçamentária (%) - DF (2008 a 2022) - Comparação ensino fundamental e médio) permite visualizar a coerência entre planejamento (dotação inicial), ajustes (dotação autorizada) e execução (empenhado), reforçando a análise de como os recursos para educação básica foram aplicados.

Gráfico 3 – Execução Orçamentária (%) - DF (2008 a 2022) - Comparação Ensino Fundamental e Médio



Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do Relatório OCA.

Esse gráfico comparativo evidencia leves oscilações em anos como 2010-2011 (queda para ~ 93%) e um patamar de quase execução total após 2019, chegando a 99,75% em 2022. Já no Ensino Médio (362), embora também se verifique nível alto de execução, houve maiores oscilações em determinados anos, como 2011 e 2012, quando os percentuais ficaram abaixo de 93%.

Em síntese, a leitura possível é a de que o ensino fundamental apresentou trajetória mais estável, enquanto o ensino médio sofreu instabilidades, ainda que ambas as etapas tenham convergido, nos últimos anos, para patamares próximos de plena execução. Essas representações visuais, portanto, demonstram não apenas a coerência entre o planejamento (dotação inicial), a revisão (dotação autorizada) e a execução (empenho), mas também permitem identificar de que modo fatores estruturais e conjunturais — como crises econômicas, limitações fiscais e situações emergenciais de saúde — afetam a capacidade do Estado de efetivar o direito à educação.

5.1.1 Evolução da aprovação, reprovação e abandono escolar (2008 - 2022)

Cabe anotar, neste passo e como contraponto aos valores orçamentários executados, os dados de desempenho educacional para o mesmo período (2008 - 2022) e categorias educacionais (Ensinos Fundamental e Médio). Para maior robustez analítica, foram colhidas as mesmas informações para o Distrito Federal e para o Brasil, o que permite avaliações referenciais entre esses entes federativos.

Os indicadores tanto para o Brasil quanto para o Distrito Federal referem-se à educação pública urbana, como opção epistemológica com foco na educação pública na área urbana. A evolução desses indicadores, importa, ao revelar dinâmicas significativas para compreender a efetividade das políticas educacionais sob a ótica federativa.

Apenas como indicativo de relação visual, no Quadro 14, também estão acostados aos quadros de desempenho educacional as informações do empenho para o ensino fundamental e médio.

Quadro 14 – Dados OCA vs Taxa de Desempenho Educacional - ensino fundamental (DF e Brasil)

Fonte	RELATÓRIO OCA	DF URBANO PÚBLICO	BRASIL URBANO PÚBLICO
	361- Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental ²⁵	361 - Ensino fundamental

²⁵ O ensino fundamental (Subfunção 361) é considerado equivalente à Taxa de Aprovação - Ensino Fundamental de 8 e 9 anos do INEP.

	Empenhado	Taxa de aprovação escolar	Taxa de reprovação escolar	Taxa de abandono escolar	Taxa de aprovação escolar	Taxa de reprovação escolar	Taxa de abandono escolar
2008	3.217.394.728,55	86,8	10,7	2,5	83,2	12,3	4,5
2009	4.098.005.922,81	86,2	11,8	2	84,4	11,8	3,8
2010	4.055.300.079,14	86,1	12,4	1,5	85,7	11	3,3
2011	4.138.639.605,55	85,2	13,3	1,5	86,6	10,4	3
2012	4.038.161.236,26	84,2	13,9	1,9	87,2	9,9	2,9
2013	3.955.327.175,07	86,6	11,9	1,5	88,3	9,3	2,4
2014	3.989.267.333,80	85,5	12,8	1,7	88,1	9,5	2,4
2015	5.807.537.907,25	85,6	12,4	2	88,9	9	2,1
2016	4.633.882.578,91	87,4	11,1	1,5	88,8	9,2	2
2017	3.795.025.588,83	88,7	9,7	1,6	90,1	8,1	1,8
2018	3.486.635.353,18	92,7	6,3	1	90,7	7,7	1,6
2019	3.523.530.790,93	92,2	6,7	1,1	92,3	6,6	1,1
2020	3.828.721.146,84	96,5	3,3	0,2	98,4	0,8	0,8
2021	3.882.923.272,26	94,9	5	0,1	96,6	2,1	1,3
2022	3.982.994.541,00	93,1	6,1	0,8	93,8	5,1	1,1

Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do INEP c/c os do Relatório OCA.

Nota: os dados de empenho foram deflacionados pelo IPCA a valores de 2022.

O Quadro 14 apresenta a relação entre os valores empenhados na Subfunção 361 – Ensino Fundamental, segundo o Relatório do Orçamento da Criança e do Adolescente, e os indicadores de desempenho educacional (taxas de aprovação, reprovação e abandono) observados no Distrito Federal e no Brasil, conforme dados do INEP. Os valores foram deflacionados pelo IPCA a preços de 2022, o que permite uma análise comparativa consistente ao longo da série histórica. Nota-se que o Distrito Federal mantém, em regra, percentuais de aprovação superiores à média nacional, sobretudo a partir de 2016, acompanhados por uma redução gradativa das taxas de reprovação e abandono escolar. Essa tendência positiva coincide com a manutenção de elevados níveis de execução orçamentária, sugerindo uma correspondência entre o esforço fiscal e a melhoria do desempenho educacional. Tais dados reforçam a hipótese de que a estabilidade no financiamento público da educação básica constitui fator determinante para a efetividade das políticas educacionais voltadas à infância e à adolescência. Nos mesmos moldes das informações supra referidas, seguem-se os dados para o ensino médio externados no Quadro 15.

Quadro 15 – Dados OCA vs Taxas de Desempenho Educacional - ensino médio (DF e Brasil)

Fonte	RELATÓRIO OCA	DF URBANO PÚBLICO	BRASIL URBANO PÚBLICO
	362 - Ensino médio	362 - Ensino médio ²⁶	362 - Ensino médio

²⁶ O ensino médio (Subfunção 362) é considerado equivalente à Taxa de Aprovação - Ensino Médio do INEP.

	Empenhado	Taxa de aprovação escolar	Taxa de reprovação escolar	Taxa de abandono escolar	Taxa de aprovação escolar	Taxa de reprovação escolar	Taxa de abandono escolar
2008	713.751.228,68	77,9	15,2	6,9	72,4	13,3	14,3
2009	718.016.130,56	71,7	18,6	9,7	73,5	13,7	12,8
2010	897.158.783,48	68,9	22,3	8,8	74,9	13,6	11,5
2011	886.503.471,79	67,8	22,4	9,8	75	14,3	10,7
2012	887.310.334,18	67,5	22,5	10	76,3	13,3	10,4
2013	1.230.062.809,27	74,3	18,3	7,4	77,9	12,9	9,2
2014	1.043.408.259,20	74,6	18,4	7	78,1	13,3	8,6
2015	1.522.930.810,37	77,7	17,0	5,3	79,7	12,6	7,7
2016	1.290.086.584,73	78,6	16,6	4,8	79,5	13,1	7,4
2017	895.732.881,01	78,4	15,5	6,1	81,2	11,9	6,9
2018	1.043.311.897,06	83,1	12,3	4,6	81,6	11,6	6,8
2019	1.299.761.972,35	83,0	12,2	4,8	84,6	10,1	5,3
2020	1.071.180.633,03	84,0	15,3	0,7	94,4	3,1	2,5
2021	1.007.321.775,61	84,9	13,7	1,4	89,9	4,6	5,5
2022	1.040.165.442,00	85,5	9,8	4,7	85,2	8,5	6,3

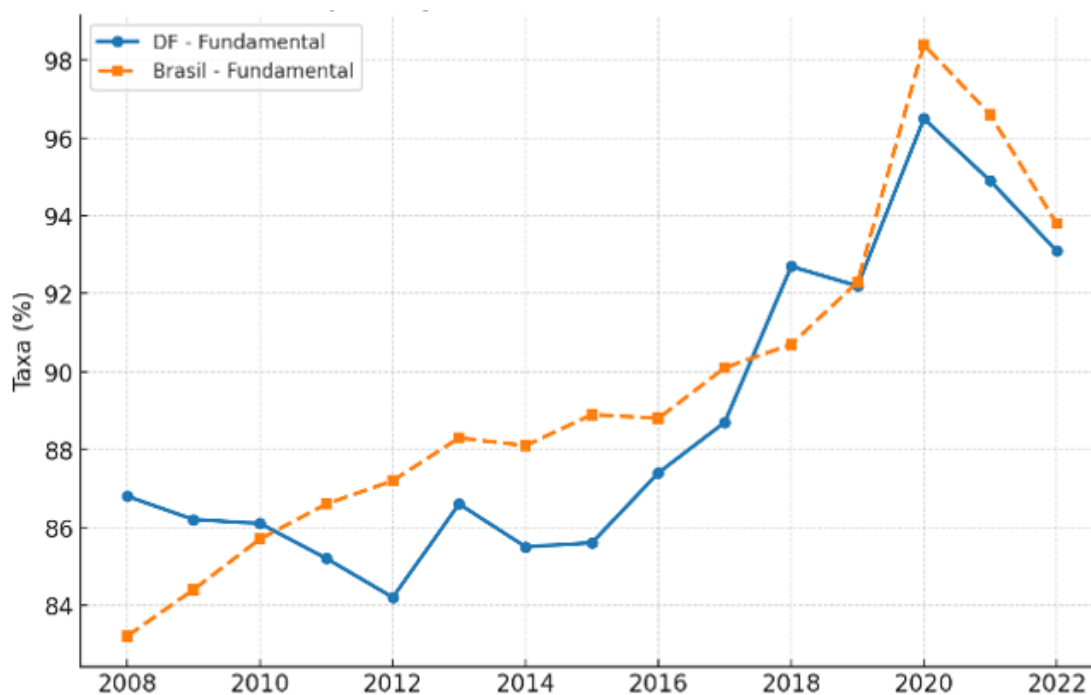
Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do Relatório OCA.

Nota: os dados foram deflacionados pelo IPCA a valores de 2022.

O Quadro 15 apresenta a série histórica dos valores empenhados na Subfunção 362 – Ensino Médio e sua relação com as taxas de desempenho educacional — aprovação, reprovação e abandono — no Distrito Federal e no Brasil, segundo dados combinados do Relatório do Orçamento da Criança e do Adolescente e do INEP. Os valores foram deflacionados pelo IPCA a preços de 2022, assegurando comparabilidade real entre os exercícios. Verifica-se que o ensino médio distrital apresenta, em grande parte do período, resultados superiores aos da média nacional, especialmente nas taxas de aprovação, acompanhadas de uma redução gradual da reprovação e do abandono escolar até 2019. A partir de 2020, contudo, os indicadores revelam oscilações possivelmente associadas aos efeitos da pandemia de COVID-19, que impactaram o ritmo de progressão escolar em todo o país. Apesar dessas oscilações, observa-se um padrão de alta execução orçamentária e relativa estabilidade no desempenho, o que sugere que o financiamento público consistente constitui um fator relevante, ainda que não exclusivo, para a melhoria dos resultados educacionais no ensino médio do Distrito Federal.

Evidenciadas as informações colhidas e para fins da análise de estatística descritiva foram construídos gráficos para facilitar a verificação de tendências no espaço amostral do estudo. Os gráficos 4 e 5 foram construídos a partir das informações explicitadas no Quadro 14 acerca do ensino fundamental (DF e Brasil); já os gráficos 6 e 7 foram elaborados a partir das informações apresentadas no Quadro 15 sobre o ensino médio (DF e Brasil).

Gráfico 4 – Taxa de Aprovação Escolar – Ensino Fundamental (%) - DF e Brasil



Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do INEP.

No ensino fundamental, a taxa de aprovação no Distrito Federal situava-se, inicialmente, abaixo da média nacional. Esse quadro se reverteu a partir de 2018, quando o DF passou a superar o índice brasileiro, ainda que ambos os contextos tenham sido impactados pelas oscilações decorrentes da pandemia de COVID-19. Para continuar, as informações de abandono e reprovação do ensino fundamental (DF e Brasil) foram retratadas no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Taxas de Reprovação e Abandono - Ensino Fundamental (%) - DF e Brasil



Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do INEP.

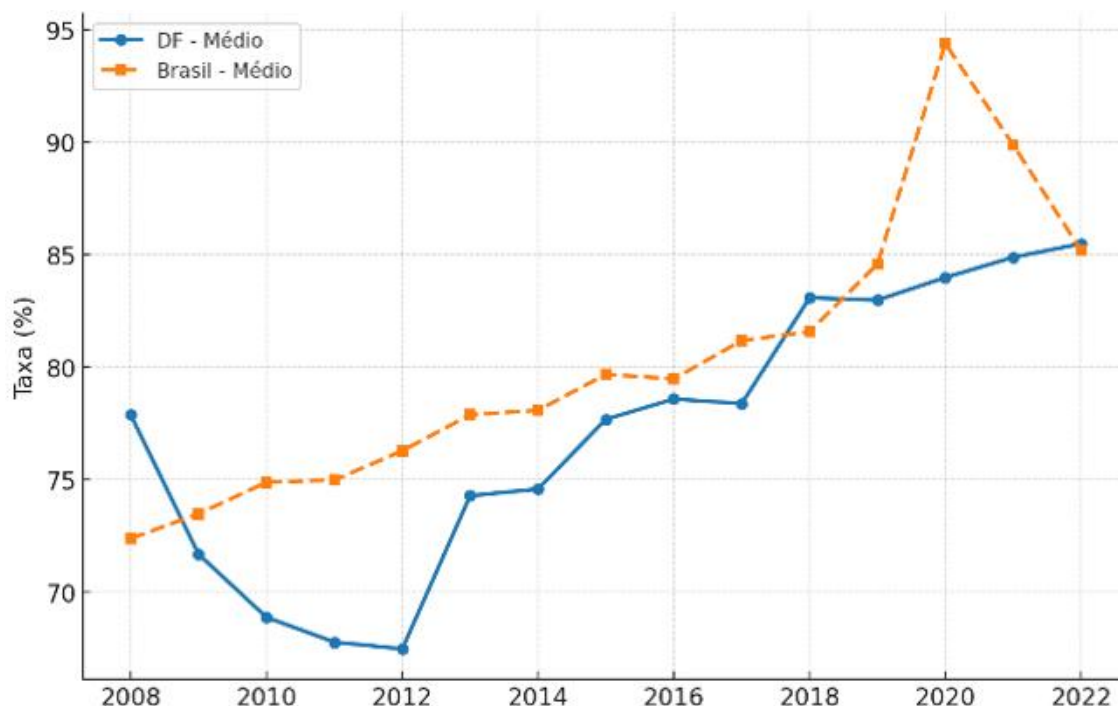
De forma paralela, as taxas de reprovação e abandono apresentaram tendência de queda consistente ao longo do período, com destaque para a expressiva redução do abandono escolar após 2015. Esse fenômeno pode estar associado tanto ao fortalecimento das políticas de permanência escolar — em especial o Programa Bolsa Família, cujas condicionalidades estimularam a frequência — quanto ao aumento da vigilância social sobre o direito à educação, reforçado pela atuação do Ministério Público e pela própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que consolidou a autoaplicabilidade do art. 208, IV, da Constituição.

A evolução das taxas de aprovação e abandono no ensino fundamental evidencia um comportamento distinto entre o Distrito Federal e o Brasil ao longo do período analisado. No início da série, entre 2008 e 2012, ambos apresentavam oscilações consideráveis, com ligeiro declínio nas taxas de aprovação e estabilidade relativa do abandono, refletindo as dificuldades de consolidação de políticas educacionais contínuas. Contudo, a partir de 2018, o Distrito Federal passou a registrar uma trajetória de recuperação mais acentuada, superando a média nacional em aprovação e apresentando níveis consistentemente inferiores de abandono, especialmente a partir de 2016. Essa melhora sustentada — com aprovação acima de 90% e abandono inferior a 2% até 2019 — indica uma maior eficiência na gestão e aplicação dos recursos públicos locais, possivelmente associada à capacidade de execução orçamentária elevada e à priorização da educação básica.

Já entre 2020 e 2022, as variações abruptas nas taxas, tanto no DF quanto no país, refletem os impactos da pandemia de COVID-19, que resultaram em avanço artificial da aprovação e queda temporária do abandono, seguidas por ajustes posteriores com o retorno das aulas presenciais. Assim, o conjunto dos dados sugere que, embora o desempenho nacional e distrital tenham convergido em patamares elevados, o Distrito Federal apresentou maior estabilidade e resposta mais rápida às oscilações, reforçando o papel do financiamento público contínuo como elemento de sustentação da política educacional.

Voltando a análise para o Ensino Médio - Aprovação, Reprovação e Abandono (DF e Brasil) foram feitas as seguintes exposições por meio do Gráfico 6.

Gráfico 6 – Taxa de Aprovação Escolar - Ensino Médio (%)

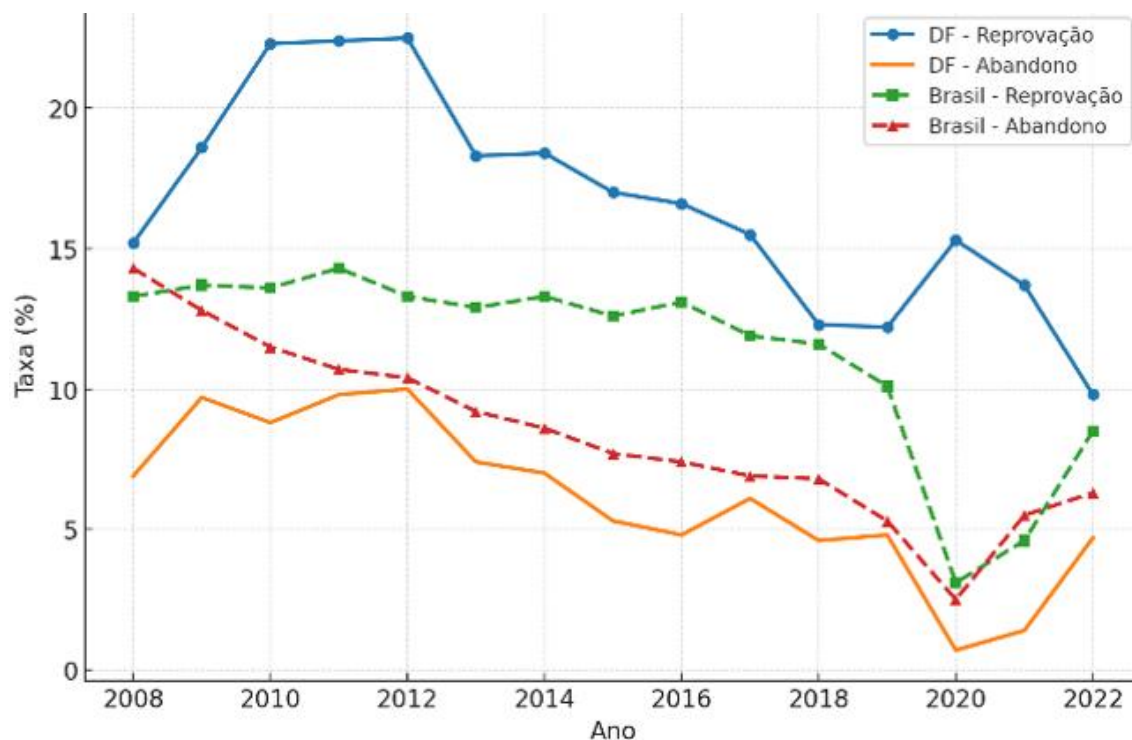


Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do INEP.

No ensino médio, observa-se que a trajetória da taxa de aprovação do Distrito Federal foi mais tardia em relação à média nacional, mas convergiu a partir de 2018. O pico observado em 2020, no índice nacional, provavelmente decorre do contexto excepcional da pandemia, que levou à flexibilização das avaliações, à adoção do ensino remoto emergencial e à implementação de estratégias de promoção automática em diversos sistemas de ensino.

Na sequência, segue o Gráfico 7 com a representação das taxas de reprovação e abandono para o ensino médio (DF e Brasil).

Gráfico 7 – Taxas de Reprovação e Abandono - Ensino Médio (%)



Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do INEP.

O gráfico retrata a evolução das taxas de reprovação e abandono escolar no Distrito Federal e no Brasil entre os anos de 2008 e 2022. Observa-se que, no caso do DF, a taxa de reprovação inicia em patamar elevado, atingindo seu pico por volta de 2010-2012, superando os 20%. A partir daí, há uma tendência de queda gradual, ainda que com oscilações, até alcançar valores próximos de 10% em 2022. Já a taxa de abandono no DF apresenta comportamento mais estável e em níveis menores, oscilando entre 10% e 5%, com forte queda a partir de 2019, chegando a níveis mínimos em 2020, mas voltando a crescer levemente no período subsequente.

No Brasil, as taxas se mostram em geral mais baixas e estáveis em comparação ao DF. A reprovação mantém-se entre 13% e 10% até 2018, quando inicia um movimento de queda acentuada, atingindo valores próximos de 7% em 2022. O abandono escolar brasileiro, por sua vez, apresenta uma trajetória de declínio contínuo ao longo do período, partindo de aproximadamente 14% em 2008 para menos de 6% em 2022, com destaque para a redução consistente e sem grandes oscilações.

Assim, o gráfico evidencia que o Distrito Federal enfrenta maiores desafios na reprovação escolar em comparação à média nacional, embora também registre avanços na redução desses índices. Por outro lado, o abandono escolar apresenta-se como um problema mais controlado, com níveis inferiores e trajetória descendente semelhante à verificada no

cenário nacional. Essa leitura sugere que as políticas educacionais têm obtido resultados mais efetivos no combate ao abandono, enquanto a reprovação ainda demanda atenção especial, sobretudo no DF.

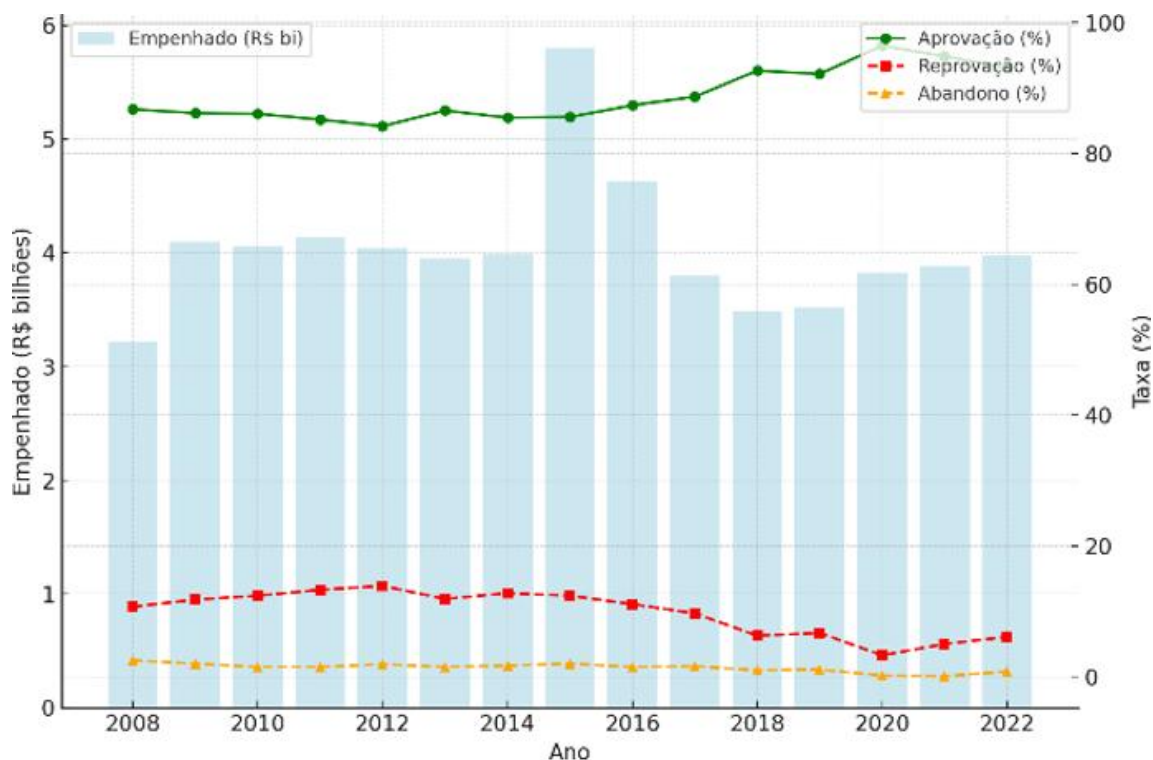
Em síntese, a leitura dos gráficos indica que o Distrito Federal conseguiu manter taxas de abandono bem inferiores à média nacional, o que denota uma capacidade maior de retenção dos estudantes. Por outro lado, o problema da reprovação foi persistente, em especial no ensino médio, revelando possíveis desafios estruturais e pedagógicos na progressão escolar.

Dois choques conjunturais também se refletem nas curvas. Em 2015, ano da crise fiscal, nota-se uma piora nos indicadores de reprovação, especialmente no ensino médio, sugerindo o impacto da restrição orçamentária sobre a política educacional. Já em 2020, com a pandemia, há uma queda abrupta das taxas de reprovação tanto no Distrito Federal quanto no Brasil, movimento que pode ser explicado, em grande medida, por políticas de aprovação automática adotadas diante do ensino remoto emergencial. Nesse mesmo contexto, o abandono, que já vinha em trajetória de queda, despencou ainda mais em 2020, embora volte a apresentar repique em 2021 e 2022, sobretudo no ensino médio.

Dessa forma, os resultados indicam que, ainda que os progressos sejam visíveis, a consolidação da prioridade absoluta à infância e adolescência na educação básica depende não apenas da quantidade de recursos aplicados, mas também da consistência das políticas públicas e da resiliência institucional diante de crises. A leitura crítica dos dados reforça, portanto, que o orçamento público, quando alinhado a políticas educacionais estruturadas, torna-se instrumento indispensável de concretização da Teoria da Proteção Integral.

Concluída essa análise sobre a execução orçamentária e as taxas de desempenho educacional no Distrito Federal em comparação ao Brasil, retoma-se, por meio do Gráfico 8, a avaliação conjunta desses dois conjuntos de dados, a fim de examinar a relação existente entre o volume empenhado e os indicadores de desempenho educacional.

Gráfico 8 – Empenho vs Desempenho Educacional - Ensino Fundamental (DF)

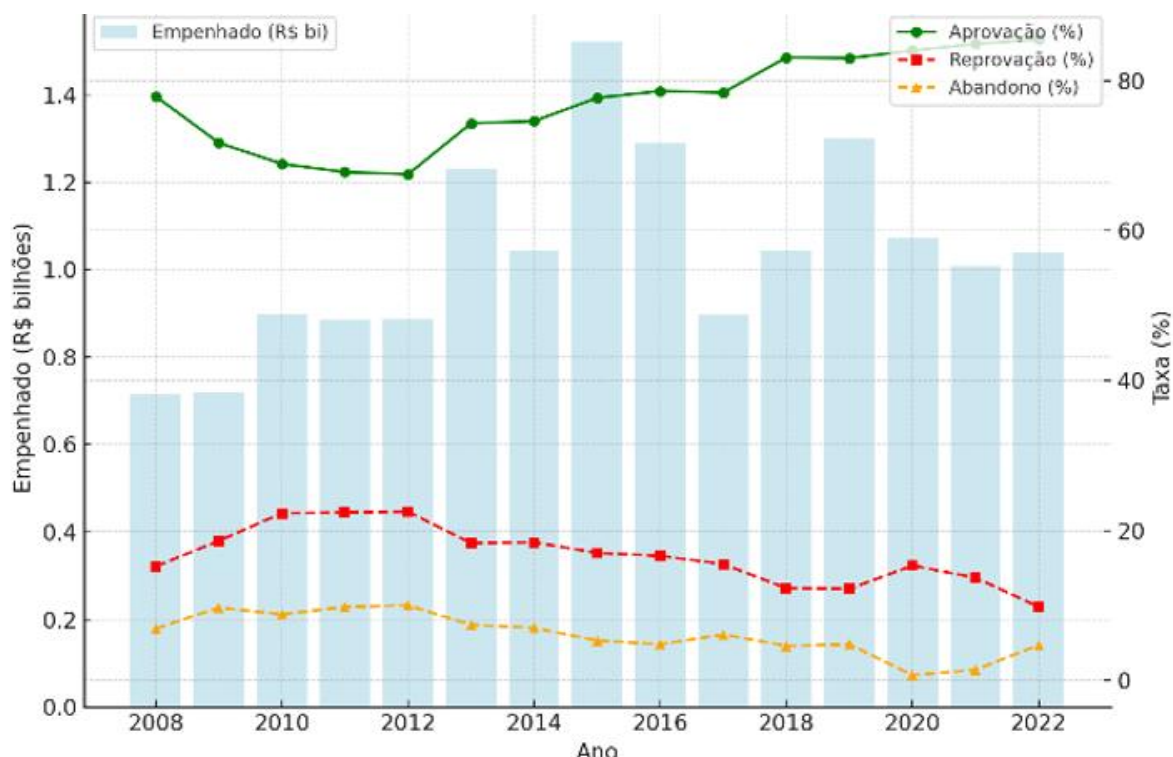


Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do Relatório OCA.

No ensino fundamental (subfunção 361), os dados trazem a evolução anual dos valores empenhados – representados em bilhões de reais – em paralelo às taxas de aprovação, reprovação e abandono. Ainda que se percebam oscilações na execução orçamentária, identifica-se uma tendência consistente de redução das taxas de reprovação e abandono, sobretudo a partir de 2015, ao mesmo tempo que se observa o crescimento da taxa de aprovação. Esse movimento sugere que o aporte contínuo de recursos exerceu papel significativo na consolidação de políticas voltadas à permanência escolar e ao avanço dos estudantes no fluxo regular, refletindo o esforço estatal em alinhar a política orçamentária à diretriz constitucional da prioridade absoluta da infância e juventude.

Já para o ensino médio, o Gráfico 9 compara dados de desempenho educacional com os dados orçamentários dessa categoria educacional.

Gráfico 9 – Empenho vs Desempenho Educacional - Ensino Médio (DF)



Fonte: autor (2025) a partir dos dados extraídos do Relatório OCA.

No ensino médio (subfunção 362), os valores empenhados revelam montante inferior ao destinado ao ensino fundamental, embora também se mantenham em trajetória ascendente ao longo dos anos. As taxas de aprovação nesse nível de ensino apresentam crescimento gradual, enquanto as taxas de reprovação e abandono reduzem-se de forma mais lenta e com maior instabilidade, evidenciada por picos entre 2010 e 2012. Esse comportamento parece revelar vulnerabilidade do ensino médio, etapa em que se concentram desafios relacionados à evasão escolar, ao ingresso precoce no mercado de trabalho, às desigualdades socioeconômicas e à menor atratividade pedagógica. A volatilidade nos indicadores indica que a alocação de recursos, embora necessária, não tem sido suficiente para reverter estruturalmente tais obstáculos, o que pode exigir políticas específicas de engajamento juvenil, integração curricular e apoio socioeducativo.

A comparação entre os dois níveis não é de causalidade ou de interconexão diretamente proporcional, de forma que conclusões mais acertadas demandariam de estudos com esse objetivo. De toda sorte, os dados parecem sugerir um paradoxo estrutural: enquanto o ensino fundamental responde de modo mais direto e positivo ao incremento orçamentário, o ensino médio apresenta avanços mais limitados, mesmo diante de aumentos nos valores empenhados. Isso pode significar que a efetividade dos investimentos depende não apenas do volume de

recursos, mas também da qualidade do gasto e do desenho das políticas públicas aplicadas em cada etapa. Outra possibilidade pode ser a de a base de alunos do ensino fundamental ser maior e mais inelástica a estímulos orçamentários, ou mesmo que os patamares de desempenho já elevados dificultariam a existência de ganhos marginais.

À luz da Teoria da Proteção Integral, essa discrepância revela um ponto sensível: se a prioridade absoluta deve guiar a formulação de políticas para crianças e adolescentes (art. 227 da Constituição), não se pode admitir que a fase final da educação básica – justamente aquela que prepara o jovem para a cidadania ativa e para o mundo do trabalho – permaneça em condição de fragilidade orçamentária e institucional. A insuficiência de respostas estruturadas no ensino médio pode configurar uma forma de proteção parcial, incompatível com a diretriz constitucional de integralidade.

Assim, a interpretação crítica dos dados reforça a necessidade de repensar o equilíbrio entre o financiamento e a efetividade das políticas em cada etapa educacional. O ensino fundamental aponta a potência da execução orçamentária consistente na redução de indicadores negativos, enquanto o ensino médio parece revelar que, para além de recursos, são indispensáveis reformas institucionais, inovação pedagógica e ações intersetoriais, de modo a concretizar plenamente o paradigma da proteção integral.

5.2 Correlações entre orçamento e indicadores educacionais

Esta seção se dedica a correlacionar os dados deflacionados de dotação inicial, dotação autorizada e empenhado com a taxa de aprovação, a taxa de reprovação e a taxa de abandono escolar. Em ambos os casos, os dados foram colhidos tanto para o ensino fundamental quanto para o ensino médio, de sorte que foram formados dois blocos de informações, cada qual em sua categoria educacional.

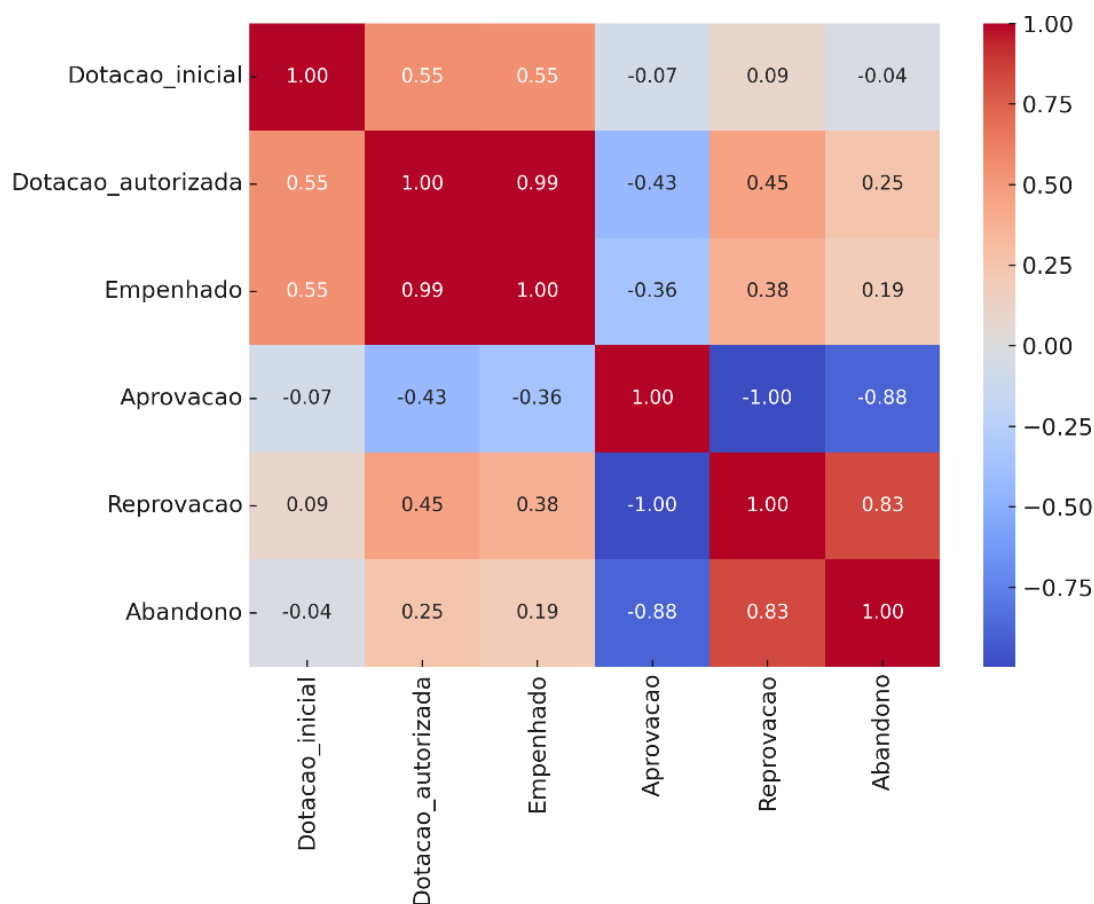
5.2.1 Correlações para o Ensino Fundamental

A primeira segmentação de dados está construída com informações de 2008 a 2022, referentes ao ensino fundamental do Distrito Federal. Essa conjunção de informações foi avaliada com o índice de correlação linear de Pearson (2008-2022; 2008-2014; 2015-2019; 2020-2022) e com o índice de Correlação de Spearman (2008-2022). Em cada caso, os resultados foram organizados em gráficos *Heatmap* como recurso metodológico de representação visual.

a. *Correlação de Pearson Total - Ensino Fundamental (2008 - 2022)*

A matriz de correlação de Pearson para todo o período de estudo (2008-2022) evidencia quais variáveis independentes se correlacionam entre si. Não estabelece causalidade, a princípio, mas sugere caminhos de estudo ou tendências observáveis. Para melhor visualização desses resultados, construiu-se um gráfico do tipo *Heatmap*, em que as maiores correlações (números próximos ou iguais a 1) ficam representadas em cores mais “quentes” (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Pearson Total - Ensino Fundamental (2008 - 2022)



Fonte: autor (2025) a partir dos resultados do cálculo de correlação de Pearson - Ensino Fundamental (2008-2022).

A análise dessas correlações revela que a taxa de aprovação escolar (Ensino Fundamental) apresentou relação negativa com os valores orçamentários. A dotação inicial registrou correlação fraca ($r = -0,07$), enquanto a dotação autorizada ($r = -0,43$) e o valor empenhado ($r = -0,36$) mostraram correlações moderadas negativas. Isso significa que, no período estudado, maiores gastos não implicaram diretamente em aumento das aprovações; ao contrário, a tendência linear foi levemente inversa.

No que se refere à taxa de reprovação (Ensino Fundamental), a relação com o orçamento foi positiva. A dotação inicial apresentou correlação fraca ($r = + 0,09$), enquanto a dotação autorizada ($r = + 0,45$) e o valor empenhado ($r = + 0,38$) demonstraram correlações moderadas. Esse resultado sugere que, em anos de maiores dotações e empenhos, a reprovação também se encontrava em níveis mais elevados, o que pode refletir fatores temporais ou conjunturais, sem que isso signifique causalidade direta.

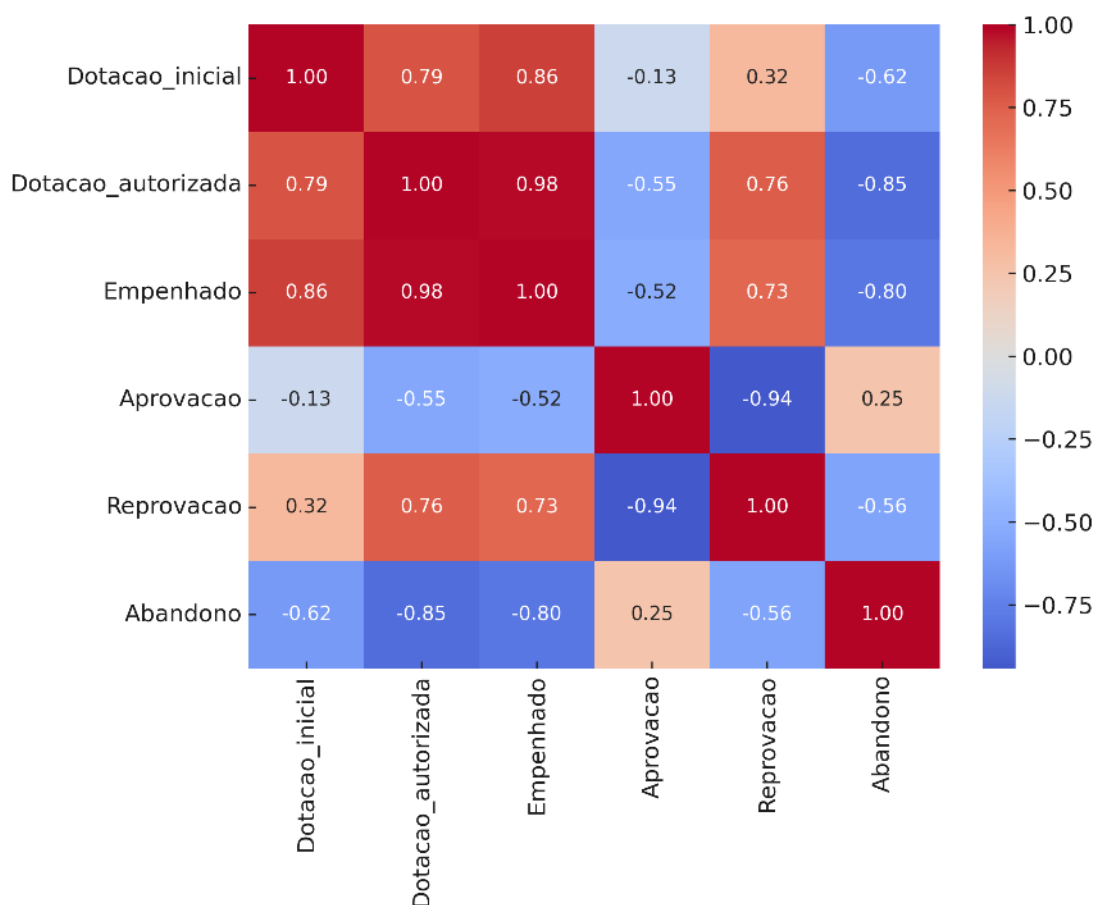
Já a taxa de abandono escolar (Ensino Fundamental) apresentou correlações muito fracas com o orçamento. A dotação inicial foi praticamente nula ($r = - 0,03$), e as correlações com a dotação autorizada ($r = + 0,25$) e o valor empenhado ($r = + 0,19$) foram fracas. Isso indica que o abandono escolar se manteve relativamente independente das variações orçamentárias ao longo do período analisado.

A análise dos resultados evidencia que a intensidade das correlações entre as variáveis orçamentárias e os indicadores educacionais não se apresentou significativa. É preciso considerar ainda a possibilidade de influência de tendências temporais, já que tanto os valores orçamentários quanto os indicadores de desempenho sofrem variações decorrentes de fatores externos – como políticas educacionais, conjuntura econômica e aspectos demográficos –, o que pode distorcer a correlação linear simples observada. No esforço de identificar eventuais conjunturas de relevo, o mesmo cálculo foi realizado em três recortes temporais discutidos na seção subsequente.

b. Correlação de Pearson segmentada - Ensino Fundamental (2008-2014; 2015-2019; 2020-2022)

No intuito de identificar conjunturas relevantes à política educacional básica distrital de 2008 a 2022 foram eleitos epistemologicamente os seguintes eventos: crise fiscal de 2015 e o evento pandêmico de 2020. Com base nesses pontos de recorte, o espaço amostral total foi dividido em três partes, na tentativa de verificar oscilações relevantes antes e depois desses dois marcos. Os resultados foram organizados diretamente em gráficos *Heatmap*, vez que as informações espelham os resultados obtidos. O primeiro deles é o Gráfico 11 que traz a correlação de 2008 a 2014.

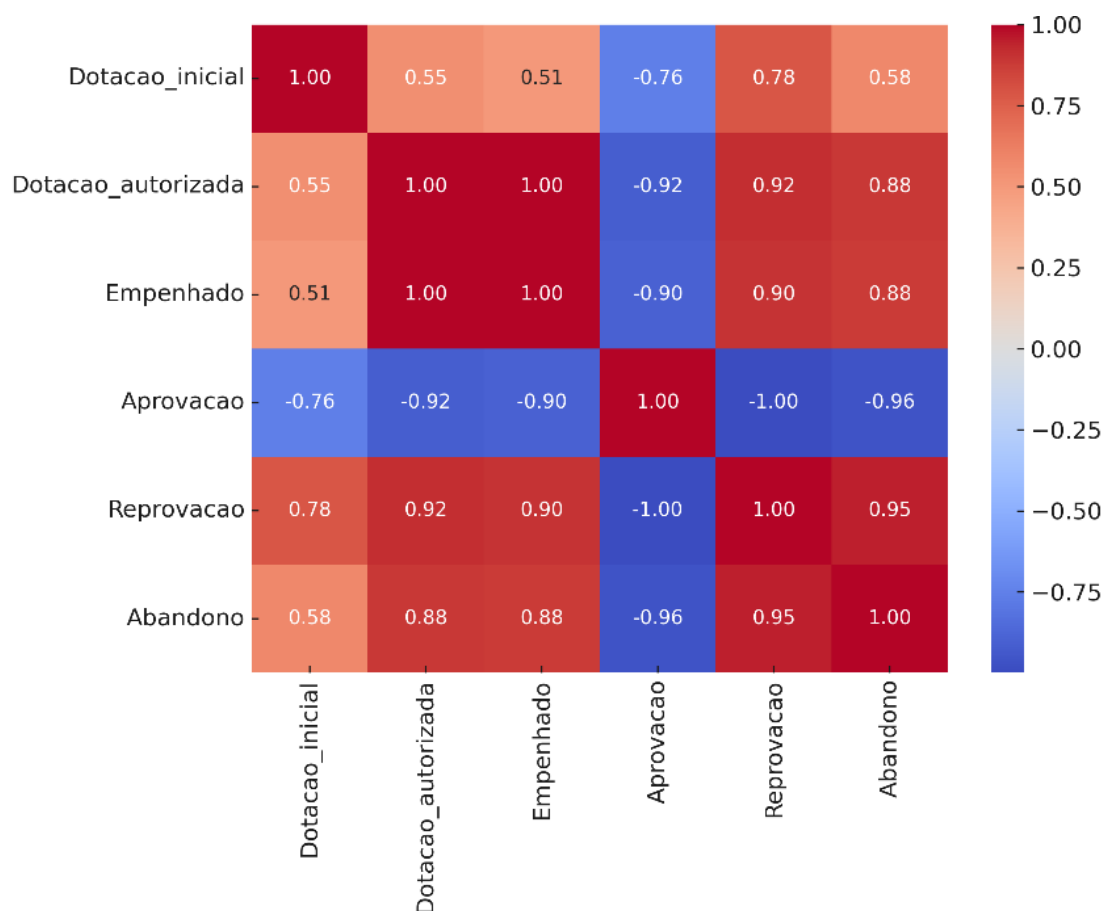
Gráfico 11 – Pearson Segmentado - Ensino Fundamental (2008 - 2014)



Fonte: autor (2025) a partir dos resultados do cálculo de correlação de Pearson Segmentada - Ensino Fundamental (2008 - 2014).

Entre os anos de 2008 a 2014, período que antecede a crise fiscal, observou-se uma correlação negativa moderada entre a dotação autorizada e a taxa de aprovação escolar (- 0,55), enquanto a correlação com a taxa de reprovação foi fortemente positiva (+ 0,76), e com o abandono fortemente negativa (- 0,85). Em outras palavras, maior orçamento esteve associado a maiores índices de reprovação e a menores taxas de abandono, sugerindo que a expansão orçamentária pode ter ocorrido sem ganhos correspondentes de qualidade no processo educacional. Ato contínuo, segue-se o Gráfico 12 que trabalha essa mesma correlação de 2015 a 2019.

Gráfico 12 – Pearson Segmentado - Ensino Fundamental (2015 - 2019)

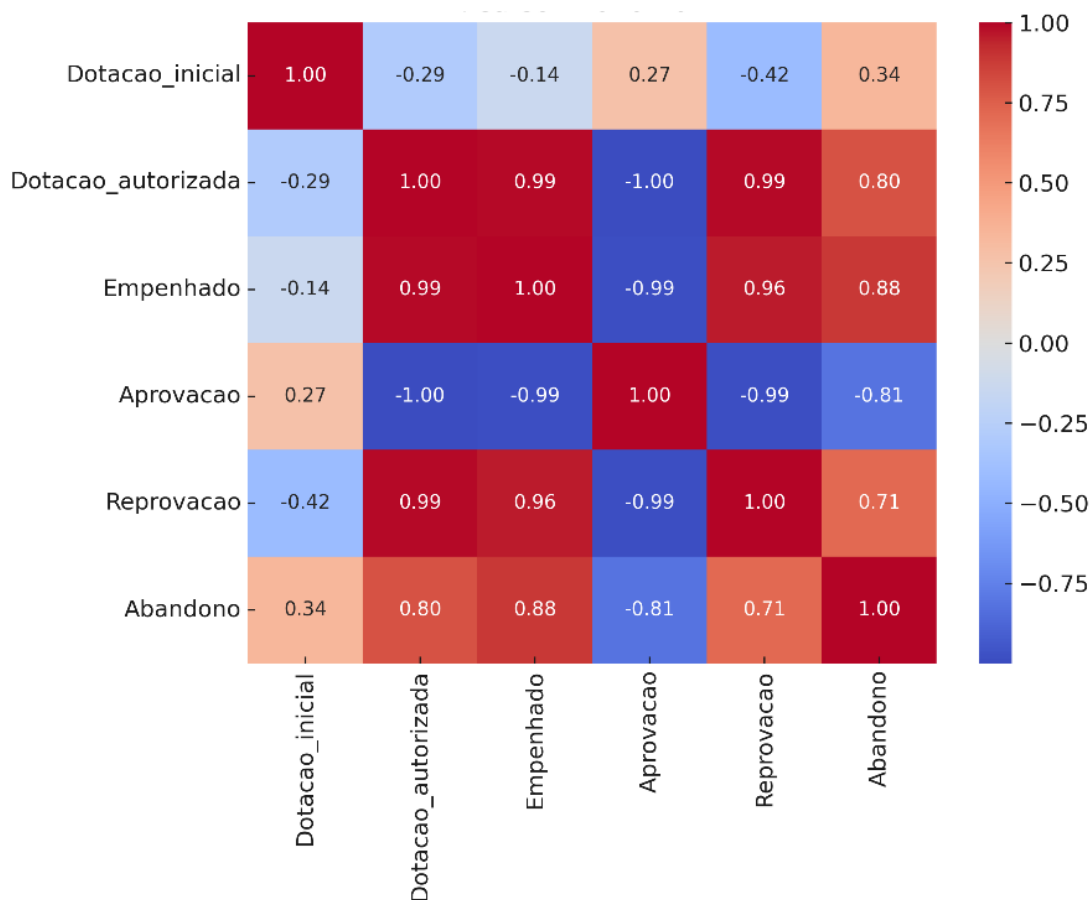


Fonte: autor (2025) a partir dos resultados do cálculo de correlação de Pearson Segmentada - Ensino Fundamental (2015 - 2019).

No intervalo de 2015 a 2019, marcado pela crise fiscal e pela pré-pandemia, a tendência captada nos dados aponta para correlações mais fracas em relação ao período anterior. Isso sugere que o impacto orçamentário de 2015 rompeu a correlação direta entre os gastos e os indicadores educacionais, introduzindo maior instabilidade e imprevisibilidade no comportamento dessas variáveis.

Por fim, o Gráfico 13 trata o último período segmentado avaliado, que vai de 2020 a 2022.

Gráfico 13 – Pearson Segmentado - Ensino Fundamental (2020 - 2022)



Fonte: elaborado pelo autor (2025) a partir dos resultados do cálculo de correlação de Pearson Segmentada - Ensino Fundamental (2020 - 2022).

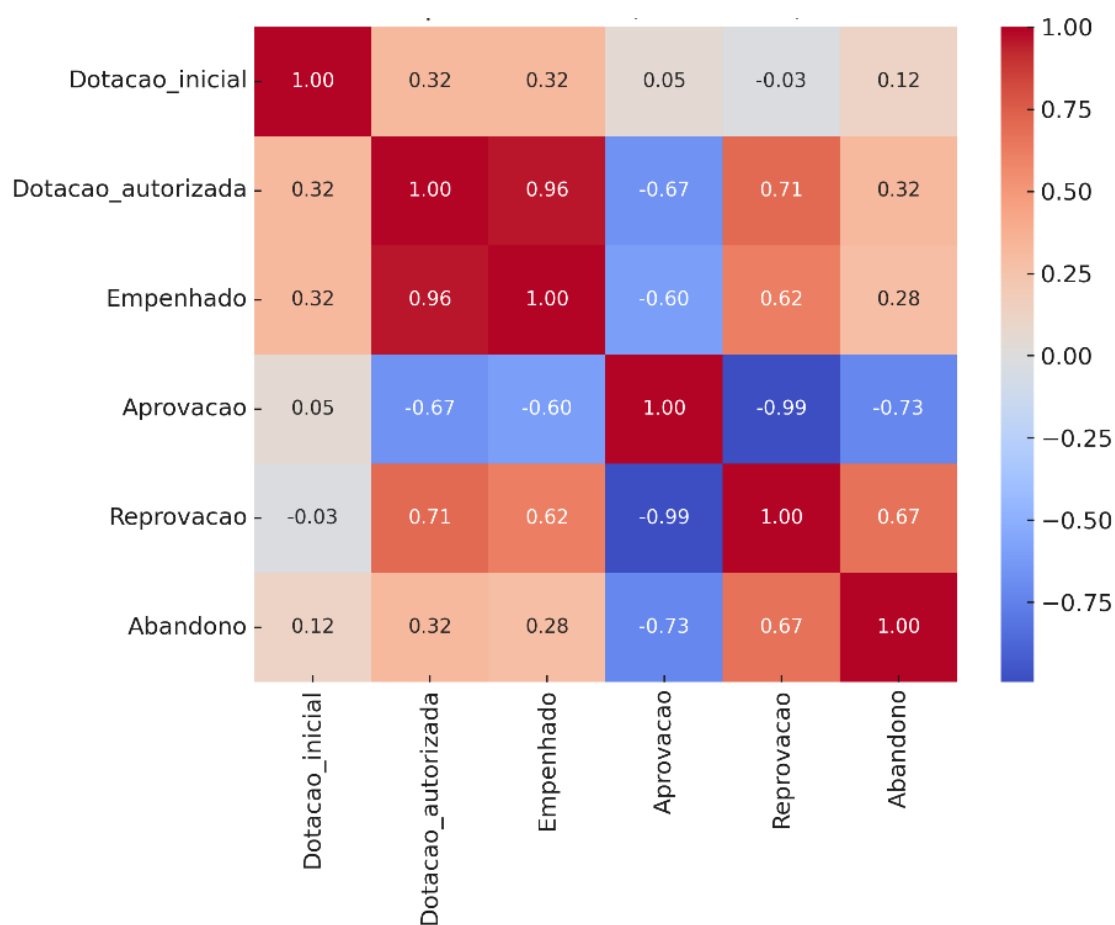
Já entre 2020 e 2022, em meio à pandemia e ao período subsequente, as correlações assumem novo padrão: a taxa de aprovação sobe de forma expressiva (atingindo 96% em 2020), enquanto reprovação e abandono praticamente desaparecem. Esse movimento, contudo, parece não se dever ao orçamento, mas provavelmente ao caráter excepcional da política educacional implementada no contexto pandêmico, que artificializou os indicadores e criou “falsos” ganhos de desempenho, o que representa possibilidade de estudo vindouro para testar essa possibilidade.

Em resumo, os resultados podem ser interpretados da seguinte forma: no período 2008 - 2014 havia uma relação clara em que mais recursos se associaram a mais reprovação e menos aprovação, possivelmente como reflexo de expansão sem qualidade. Entre 2015 - 2019, essa relação enfraquece, em razão do ajuste fiscal e da instabilidade conjuntural. Já em 2020 - 2022 ocorre uma quebra estrutural, em que a pandemia distorce os indicadores e compromete sua interpretação como reflexo da execução orçamentária.

c. *Correlação de Spearman Total - Ensino Fundamental (2008 - 2022)*

Para enriquecer o quadro informacional sobre a política educacional básica distrital diante da execução orçamentária associada, também foi calculada a matriz de correlação de Spearman para os dados obtidos de 2008 a 2022. Essas informações, quando expressas em Gráfico 14 em formato *Heatmap*, ganham a seguinte configuração visual:

Gráfico 14 – Spearman Total - Ensino Fundamental (2008 - 2022)



Fonte: autor (2025) a partir dos resultados do cálculo de correlação de Spearman - Ensino Fundamental (2008 - 2022).

A matriz de correlação de Spearman para o ensino fundamental, no período de 2008 a 2022, evidencia relações mais nítidas entre orçamento e desempenho escolar. A dotação autorizada apresentou correlação negativa moderada a forte com a taxa de aprovação ($r = -0,67$) e forte positiva com a taxa de reprovação ($r = +0,71$). O valor empenhado também revelou correlação negativa moderada com a aprovação ($r = -0,60$) e positiva moderada com a reprovação ($r = +0,62$). Já a dotação inicial mostrou apenas correlações muito fracas com os indicadores (aprovação $\sim 0,05$; reprovação $-0,02$; abandono $+0,12$). Em síntese, os resultados

de Spearman deixam mais clara a associação monotônica: maiores gastos estiveram ligados a mais reprovações e a menos aprovações no Ensino Fundamental.

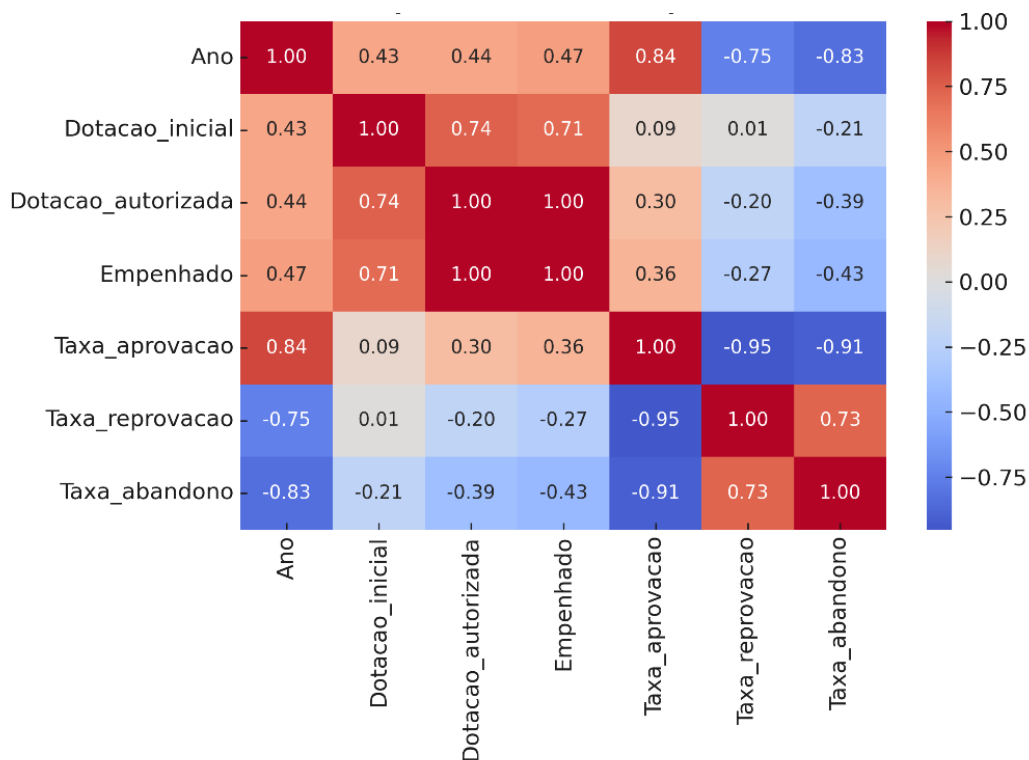
5.2.2 Correlações para o Ensino Médio

Nos mesmos moldes que os cálculos realizados para o ensino fundamental, são computadas as correlações para o ensino médio a partir da: “a. Correlação de Pearson Total - Ensino Médio (2008 - 2022)”; “b. Pearson segmentado - Ensino Médio (2008 - 2014; 2015 - 2019; 2020 - 2022)” e “c. Correlação de Spearman Total - Ensino médio (2008 - 2022)”.

a. Correlação de Pearson Total - Ensino Médio (2008 - 2022)

Os resultados para o ensino médio foram externados em Gráfico 15 (*Heatmap*). Correlações maiores (próximas ou iguais a 1) estão marcadas por cores mais “quentes”, senão veja-se:

Gráfico 15 – Pearson Total - Ensino Médio (2008 - 2022)



Fonte: autor (2025) a partir dos resultados do cálculo de correlação de Pearson - Ensino Médio (2008 - 2022).

Considerando o período completo de 2008 a 2022, a análise de Pearson para o ensino médio revela um quadro de associações moderadas entre orçamento e desempenho escolar. A dotação inicial apresentou correlação fraca positiva com a taxa de aprovação, enquanto a dotação autorizada mostrou correlação positiva moderada-fraca, e o valor empenhado exibiu uma correlação moderada positiva mais consistente. Esses resultados indicam que, em termos gerais, maiores gastos estiveram associados a níveis mais altos de aprovação.

No que se refere à reprovação, a dotação inicial não apresentou associação relevante: a dotação autorizada revelou correlação fraca negativa, e o empenhado uma correlação moderada negativa. Isso significa que, em linhas gerais, os aumentos de gasto tenderam a estar ligados a reduções nas taxas de reprovação, ainda que de forma não muito intensa.

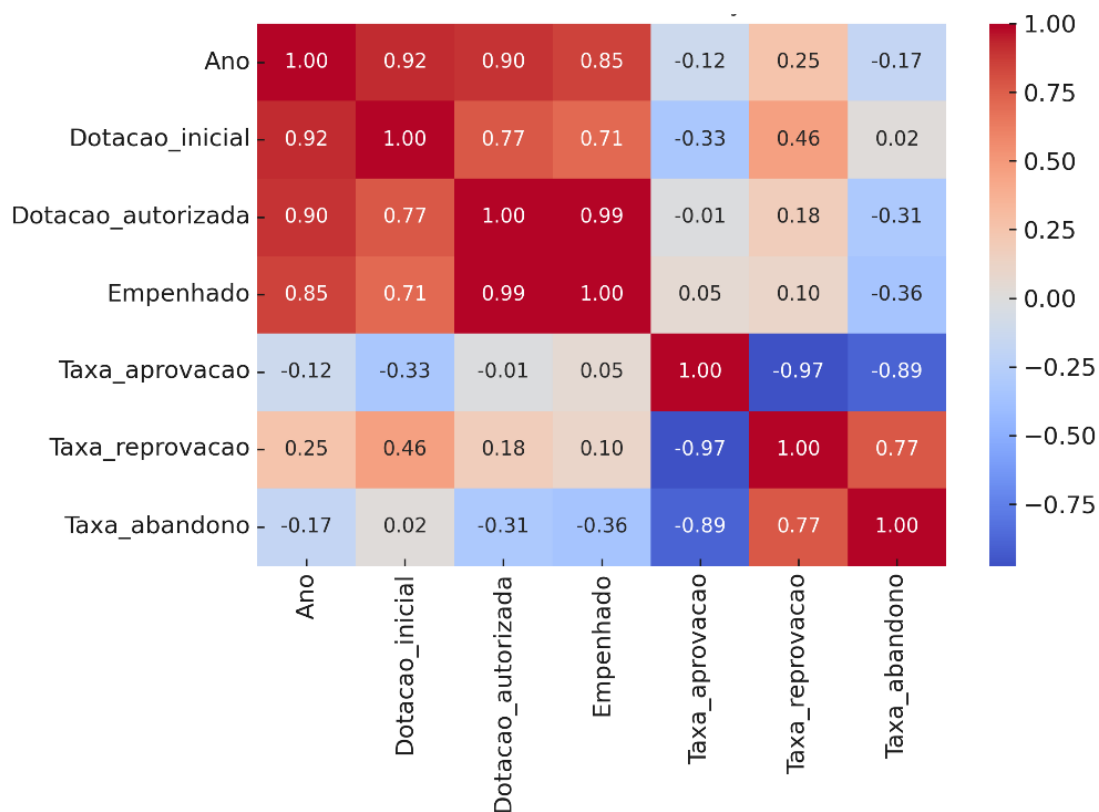
Quanto ao abandono escolar, a dotação inicial apresentou correlação fraca negativa, a autorizada moderada negativa e o empenhado também moderada negativa, sendo esta última a mais expressiva. Assim, é possível afirmar que a elevação dos recursos aplicados no ensino médio esteve mais claramente vinculada à redução das taxas de abandono.

Em síntese, diferentemente do observado no ensino fundamental, a execução orçamentária voltada ao ensino médio demonstrou maior efetividade, ainda que em patamar moderado. Os dados sugerem que o aumento dos recursos contribuiu para ampliar a aprovação e reduzir reprovação e abandono, ainda que tais efeitos tenham sido limitados e sensíveis a fatores externos, como políticas pedagógicas específicas, conjuntura econômica e, sobretudo, a pandemia.

b. Pearson segmentado - Ensino Médio (2008-2014; 2015-2019; 2020-2022)

Assim como para o ensino fundamental, os recortes temporais eleitos são a crise fiscal de 2015 e o evento pandêmico de 2020. As correlações, dentro do espaço amostral, para os períodos anteriores e posteriores a estes marcos, trouxeram os seguintes resultados expressos no Gráfico 16 (*Heatmap*):

Gráfico 16 – Pearson Segmentado - Ensino Médio (2008 - 2014)

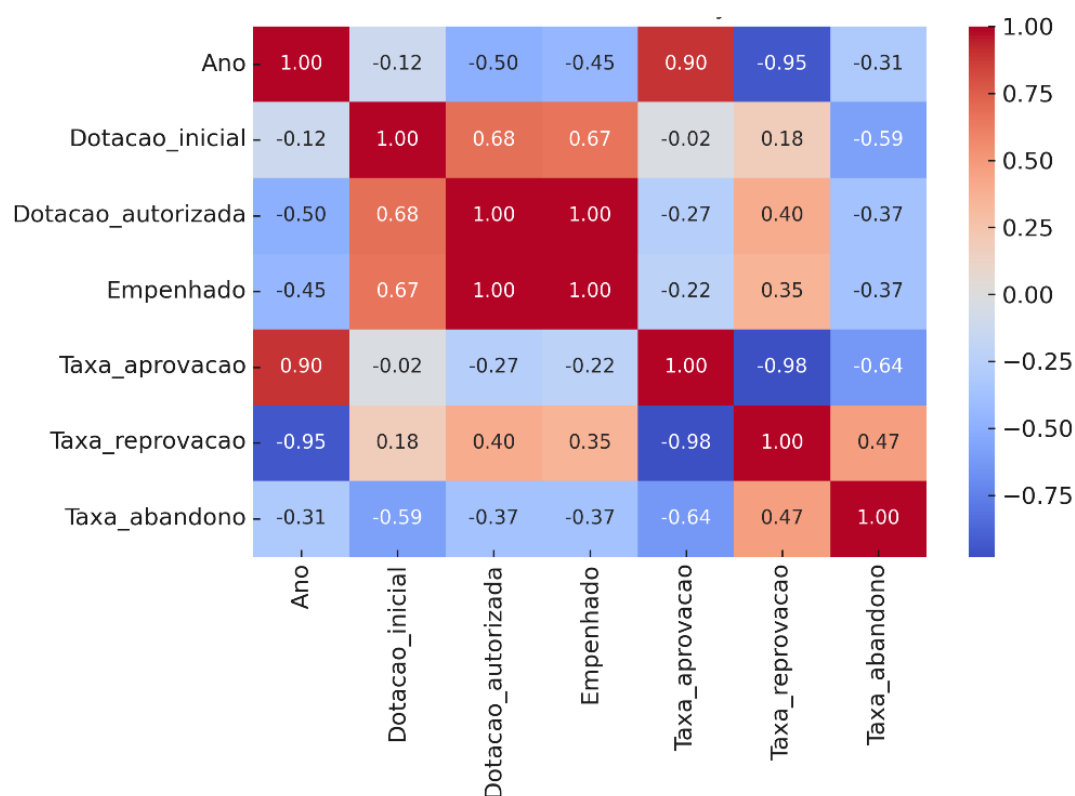


Fonte: autor (2025) a partir dos resultados do cálculo de correlação de Pearson Segmentada - Ensino Médio (2008 - 2014).

A avaliação dos resultados para o ensino médio revela dinâmicas distintas conforme os períodos analisados. Entre 2008 e 2014, fase pré-crise, a dotação autorizada apresentou correlação fraca negativa com a taxa de aprovação, positiva com a reprovação e positiva moderada com o abandono. Diferentemente do que se observou no ensino fundamental, não houve indícios de que maiores gastos estivessem diretamente associados à piora da aprovação. Os dados sugerem instabilidade: embora o orçamento tenha crescido, os indicadores oscilaram sem tendência linear definida, mantendo o abandono em patamares relativamente elevados.

Para avaliar a correlação para o período de 2015 a 2019 foi construído o Gráfico 17.

Gráfico 17 – Pearson Segmentado - Ensino Médio (2015 - 2019)

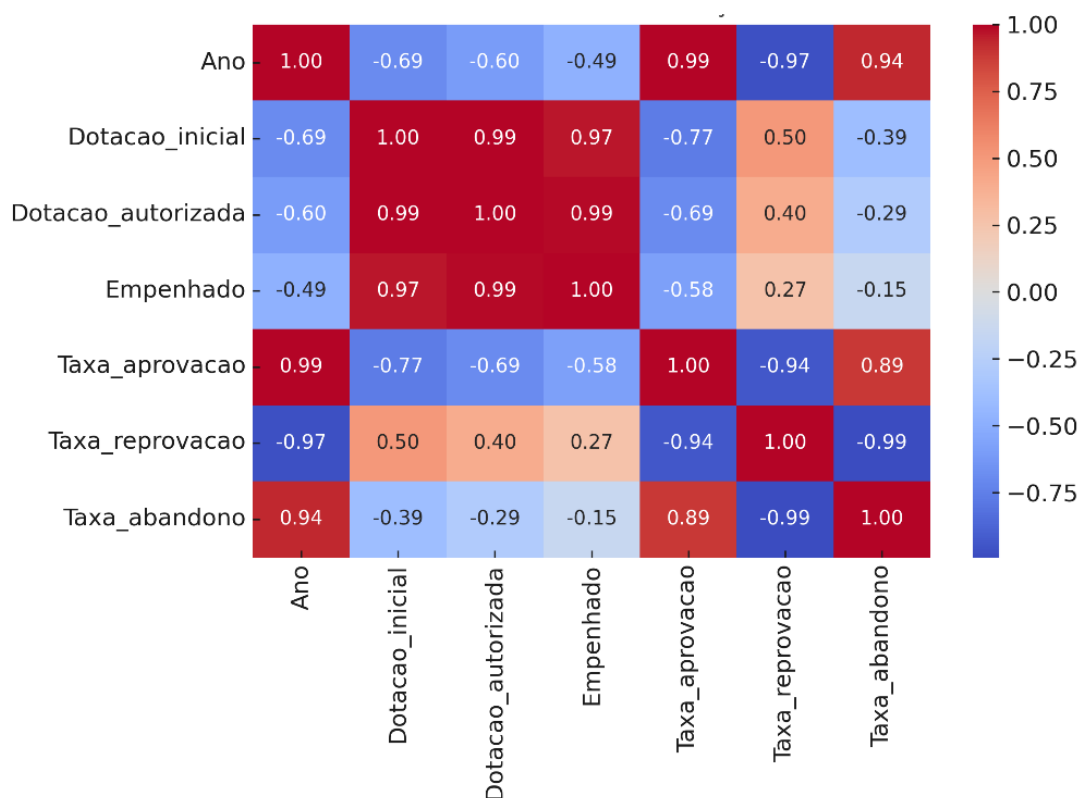


Fonte: autor (2025) a partir dos resultados do cálculo de correlação de Pearson Segmentada - Ensino Médio (2015 - 2019).

No período de 2015 a 2019, marcado pela crise fiscal e pelo contexto pré-pandemia, o quadro se inverte. A dotação autorizada passou a exibir correlação positiva moderada com a aprovação, negativa moderada com a reprovação e negativa também com o abandono. Nesse intervalo, a relação entre orçamento e desempenho mostrou-se mais coerente com a lógica constitucional, associando mais recursos a melhores resultados escolares. Essa mudança sugere um ganho de eficiência do gasto educacional no ensino médio.

Ao fim e no que concerne ao período de 2020 a 2022 foi confeccionado o Gráfico 18.

Gráfico 18 – Pearson Segmentado - Ensino Médio (2020 - 2022)



Fonte: autor (2025) a partir dos resultados do cálculo de correlação de Pearson Segmentada - Ensino Médio (2020 - 2022).

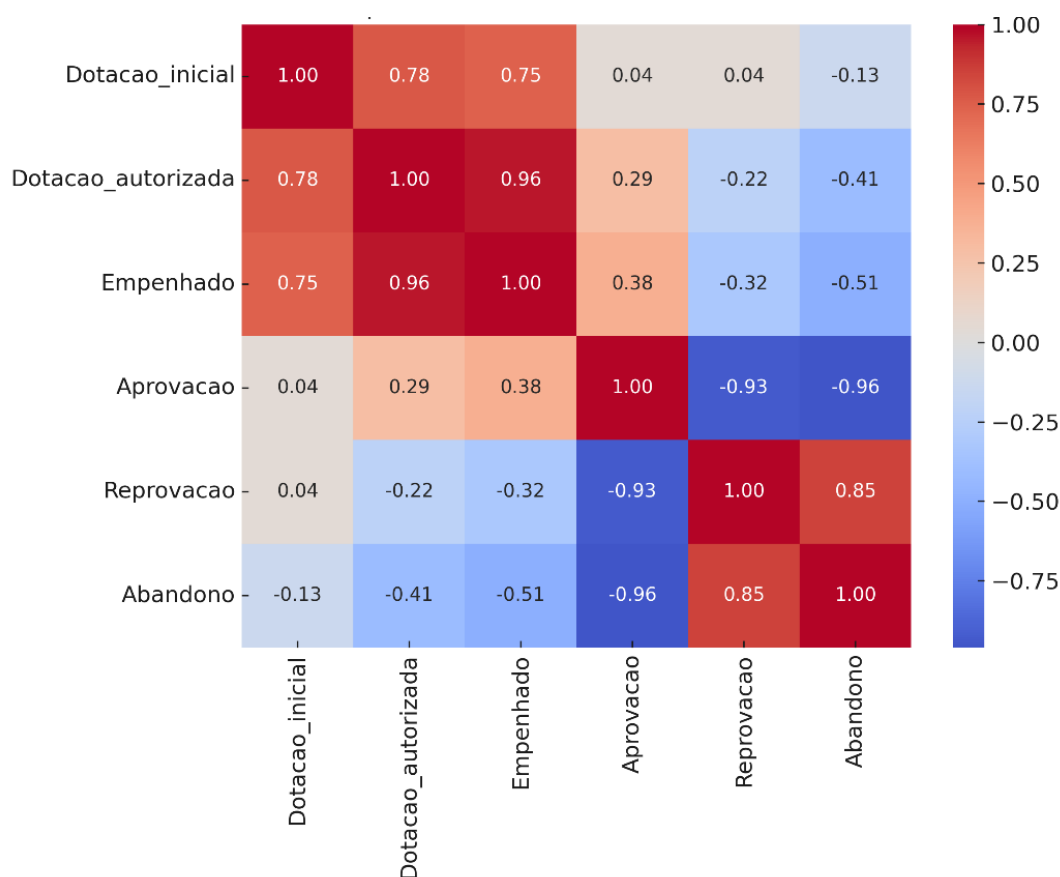
Já entre 2020 e 2022, durante a pandemia e o período imediatamente posterior, observa-se uma ruptura estrutural. As taxas de aprovação dispararam, situando-se entre 84% e 85%, enquanto reprovação e abandono caíram de forma abrupta, mas com correlação praticamente nula em relação ao orçamento. Tais resultados refletem o efeito da pandemia: políticas educacionais atípicas, como a aprovação automática e a flexibilização de critérios avaliativos, podem ter distorcido os indicadores, produzindo ganhos artificiais de desempenho não atribuíveis ao orçamento.

Em síntese, no agregado de 2008 a 2022, a correlação de Pearson confirma que o orçamento do ensino médio esteve mais associado a melhorias no desempenho, sobretudo após 2015. Antes da crise, prevaleceu a instabilidade; durante a crise fiscal, verificou-se maior coerência e eficiência do gasto; e na pandemia, uma ruptura que artificializou os indicadores. Assim, em contraste com o ensino fundamental, a política voltada ao ensino médio revelou maior efetividade orçamentária, ainda que condicionada a choques conjunturais.

c. Correlação de Spearman Total - Ensino médio (2008 - 2022)

O cálculo da correlação de Spearman realizado para os dados do ensino médio em todo o período amostral agregando os dados de 2008 a 2022 apresentou os seguintes resultados externados no Gráfico 19.

Gráfico 19 – Spearman Total - Ensino Médio (2008 - 2022)



Fonte: autor (2025) a partir dos resultados do cálculo de correlação de Spearman - Ensino Médio (2008 - 2022).

A matriz de Spearman para o período de 2008 a 2022, referente ao ensino médio, evidencia algumas associações relevantes. No caso da aprovação escolar, observa-se correlação fraca com a dotação inicial, correlação positiva moderada com o valor empenhado e correlação positiva também com a dotação autorizada. Isso sugere que, em termos de tendência monotônica, os anos de maior execução orçamentária coincidiram com anos de maiores índices de aprovação.

Em relação à reprovação escolar, as correlações com o orçamento são negativas, variando entre fracas e moderadas, o que indica que mais gasto esteve associado à redução das taxas de reprovação. Quanto ao abandono escolar, a correlação foi negativa moderada a forte

com o valor empenhado e negativa com a dotação autorizada. Em outras palavras, quando mais recursos foram efetivamente aplicados, o abandono apresentou queda. Esses achados demonstram consistência interna entre os indicadores e fortalecem a compreensão de que a execução orçamentária voltada ao ensino médio esteve vinculada à melhora dos resultados educacionais.

5.2.3 Comparação entre o Ensino Médio e o Ensino Fundamental

A análise de correlação realizada revelou resultados que merecem consideração cuidadosa. Foram empregados dois métodos: o coeficiente de Pearson, que captura relações lineares, e o coeficiente de Spearman, que identifica associações monotônicas, ainda que não lineares. Para facilitar a visualização dos resultados obtidos para cada categoria educacional foi construído o seguinte Quadro 16, que agrega os principais resultados progressivamente obtidos:

Quadro 16 – Pearson e Spearman para Ensino Médio e Ensino Fundamental

Correlação	Fundamental	Médio	Interpretação
Pearson (2008 - 2022)	Aprovação vs Autorizada: - 0,43 (negativa)	Aprovação vs Autorizada: + 0,30 (positiva fraca)	No Fundamental, maiores dotações coincidem com mais reprovação ; no Médio, maiores gastos coincidem com mais aprovação e menos abandono .
	Reprovação vs Autorizada: + 0,45 (positiva)	Reprovação vs Empenhado: - 0,27 (negativa)	
	Abandono vs Autorizada: + 0,25 (fraca positiva)	Abandono vs Empenhado: - 0,43 (moderada negativa)	
Pearson (2008 - 2014)	Mais gasto = mais reprovação (r até + 0,76) e menos aprovação.	Correlações fracas e instáveis (sem padrão claro).	O Fundamental mostrou associação inversa, enquanto no Médio os efeitos ainda não eram consistentes.
Pearson (2015 - 2019)	Correlações enfraquecem, pouco claras.	Correlações ficam positivas para aprovação e negativas para reprovação/abandono .	No Médio, a associação positiva se consolida após a crise de 2015.
Pearson (2020 - 2022)	Pandemia distorceu indicadores (aprovação sobe a 96%, abandono cai quase a zero).	Pandemia também distorceu, mas ainda assim abandono baixo coincidiu com maior execução.	Ambos sofrem quebra estrutural, mas os efeitos foram mais radicais no Fundamental.
Spearman (2008 - 2022)	Aprovação vs Autorizada: - 0,67 (negativa forte)	Aprovação vs Empenhado: + 0,38 (positiva moderada)	Spearman mostra que a tendência é inversa no Fundamental (mais gasto, menos aprovação) e favorável no Médio (mais gasto, mais aprovação).
	Reprovação vs Autorizada: + 0,71 (positiva forte)	Reprovação vs Empenhado: - 0,32 (negativa moderada)	

Abandono Empenhado: + 0,19 (fraca positiva)	vs	Abandono Empenhado: - 0,51 (negativa forte)	vs
---	----	---	----

Fonte: autor (2025) a partir dos resultados dos cálculos de correlação.

No caso do ensino fundamental, tanto os cálculos de Pearson quanto os de Spearman apontam que maiores dotações coincidiram com maior reprovação e menor aprovação. Esse padrão pode refletir um movimento de expansão quantitativa sem correspondência imediata em qualidade, além da forte distorção introduzida em 2020. Assim, a associação positiva entre orçamento e desempenho praticamente não aparece.

Já no ensino médio, a dinâmica é mais favorável: os maiores valores autorizados e empenhados estão associados a menor abandono, menor reprovação e maior aprovação. Esse efeito torna-se mais evidente entre 2015 e 2019, período posterior à crise fiscal, quando possivelmente os recursos passaram a ser aplicados de forma mais seletiva. Mesmo no período de 2020 a 2022, marcado pela pandemia, embora haja alterações expressivas nos números, o padrão geral ainda sugere uma associação positiva entre orçamento e desempenho.

Na comparação geral, o ensino fundamental revela correlações inversas – maiores gastos coincidem com piores indicadores –, enquanto o ensino médio mostra correlações positivas, em que mais recursos se associam a melhores resultados. Essa diferença pode estar ligada a características estruturais: no fundamental, mais universalizado, pesam as pressões demográficas e políticas; no médio, com base de alunos menor e políticas mais focalizadas, os resultados revelam maior sensibilidade em relação ao nível de gasto.

Ademais, essa discrepância entre Pearson e Spearman indica que a relação entre orçamento e desempenho educacional não é linear, mas segue uma dinâmica mais complexa, possivelmente influenciada por múltiplos fatores estruturais e conjunturais que modulam o impacto do gasto público sobre os resultados escolares.

Esse contraste indica que, enquanto no ensino fundamental os aumentos de recursos podem ter sido absorvidos por pressões estruturais, como a universalização das matrículas e demandas demográficas, no ensino médio os aportes parecem ter produzido efeitos mais diretos sobre os indicadores. Em síntese, o comparativo reforça que os impactos do orçamento sobre o desempenho escolar não são homogêneos entre as etapas de ensino, mas refletem especificidades estruturais de cada categoria educacional. Posto isso, de forma complementar, recomenda-se a realização de estudos adicionais que possam confirmar ou refutar as correlações identificadas.

5.3 A efetividade dos direitos educacionais e a prioridade absoluta da infância: análise jurisprudencial e empírica à luz da Teoria da Proteção Integral

Pensando em complementar os achados empíricos, referenciais teóricos e normativos, este capítulo organiza-se para realizar um cotejo entre a jurisprudência do STF e a Teoria da Proteção Integral, mais precisamente no liame do Princípio da Proteção Integral. De início examinamos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, destacando como a Corte tem interpretado e aplicado o artigo 227 da Constituição no campo da educação básica, oferecendo parâmetros práticos de efetividade da proteção integral. Num segundo momento os fundamentos de cada acórdão são avaliados quanto a sua relação com a Teoria da Proteção Integral.

5.3.1 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o direito à educação e a efetivação do Princípio da Proteção Integral

Para compor a discussão sobre os resultados empíricos obtidos à luz dos marcos teóricos estabelecidos, é válido dispor sobre como o STF vem discutindo na prática a política de educação básica e os preceitos do artigo 227 da CF de 1988, o que fornece narrativas mais atualizadas sobre como esse objetivo constitucional tem sido debatido na corte constitucional brasileira. Com as fundamentações jurídicas em mente, busca-se uma associação entre os julgados e a Proteção Integral, no escopo da Teoria da Proteção Integral. Para isso, foram selecionados 24 acórdãos sobre a questão, organizados no Quadro 17 abaixo:

Quadro 17 – Acórdãos STF (Educação e artigo 227 da CF)

Acórdão	Data do Julgamento	Turma/ Plenário
Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 410.715	22/11/2005	2ª turma
Recurso Extraordinário n. 463.210, Agravo Regimental	06/12/2005	2ª turma
Agravo em Recurso Extraordinário n. 639.337, Agravo Regimental	23/08/2011	2ª turma
Recurso Extraordinário n. 888.815, Repercussão Geral	04/06/2015	Tribunal Pleno
Agravo em Recurso Extraordinário n. 896.720, Agravo Regimental	22/09/2017	1ª turma
Recurso Extraordinário n. 1.076.911, Agravo Regimental	16/03/2018	2ª turma
Recurso Extraordinário n. 1.101.106, Agravo Regimental	22/06/2018	2ª turma

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 292	01/08/2018	Tribunal Pleno
Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 17	01/08/2018	Tribunal Pleno
Recurso Extraordinário n. 888.815	12/09/2018	Tribunal Pleno
Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 484	04/06/2020	Tribunal Pleno
Suspensão de Tutela Provisória n. 6, Agravo Regimental	24/08/2020	Tribunal Pleno
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.312	21/12/2020	Tribunal Pleno
Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 622	01/03/2021	Tribunal Pleno
Recurso Extraordinário n. 1.331.397, Agravo Regimental	25/10/2021	2ª turma
Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.337.654, Agravo Regimental	04/11/2021	1ª turma
Recurso Extraordinário n. 1.008.166	22/09/2022	Tribunal Pleno
Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 988	18/10/2022	Tribunal Pleno
Recurso Extraordinário n. 1.380.103, Agravo Regimental	10/11/2022	1ª turma
Suspensão de Tutela Provisória n. 953, Tutela Provisória	05/06/2023	Tribunal Pleno
Recurso Extraordinário n. 1.301.366, Agravo Regimental	30/10/2023	2ª turma
Recurso Extraordinário n. 1.468.548, Agravo Regimental	27/05/2024	1ª turma
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.927	24/03/2025	Tribunal Pleno
Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635	03/04/2025	Tribunal Pleno

Fonte: Dados de pesquisa (2025).

O Quadro 17 apresenta uma linha do tempo abrangente dos acórdãos do Supremo Tribunal Federal que tratam do direito à educação sob a ótica do artigo 227 da Constituição Federal de 1988, eixo normativo da Teoria da Proteção Integral. A sequência dos julgados, distribuídos entre Turmas e Plenário, evidencia a evolução jurisprudencial da Corte na consolidação da educação como direito fundamental de caráter público subjetivo e dever imediato do Estado. Nota-se que, desde as decisões das Turmas em meados dos anos 2000, o STF já afirmava a justiciabilidade dos direitos educacionais, ampliando, a partir de 2015, com a repercussão geral do RE 888.815, a compreensão de que o acesso à educação básica é direito indisponível e prioritário. Nos anos mais recentes, com o predomínio de julgamentos no Plenário (2018 - 2025), observa-se uma tendência de fortalecimento da dimensão institucional da proteção integral, sobretudo nas ADPFs, ADIs e ADCs que versam sobre financiamento, regime de colaboração federativa e efetividade das políticas públicas.

Em conjunto, essas decisões revelam uma progressiva constitucionalização do dever educacional, na qual o STF atua como guardião da prioridade absoluta da criança e do

adolescente, reafirmando a centralidade do artigo 227 da CF/88 como vetor hermenêutico das políticas educacionais. A seguir, procede-se à análise individualizada dos acórdãos, examinando-se seus fundamentos decisórios e a forma como cada julgamento dialoga com a Teoria da Proteção Integral, de modo a evidenciar o alcance e as limitações da proteção conferida pelo Supremo à efetividade dos direitos educacionais.

RE 410715 AgR. 2ª turma. 22.11.2005

O Recurso Extraordinário n. 410.715, julgado em sede de Agravo Regimental, reafirmou o caráter fundamental e indisponível do direito à educação infantil, abrangendo o atendimento em creche e pré-escola a crianças de até seis anos de idade, nos termos do artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal. A controvérsia concentrou-se na delimitação da responsabilidade dos Municípios, a quem o artigo 211, § 2º, da Carta de 1988 atribui a incumbência prioritária pela educação infantil e pelo ensino fundamental.

O STF deixou claro que a educação infantil, por se vincular ao desenvolvimento integral da criança, constitui prerrogativa constitucional inderrogável e não se sujeita a escolhas discricionárias do Poder Público. A omissão governamental, seja por inércia, seja pela invocação de supostas limitações financeiras, não pode legitimar a negação desse direito. Nesse sentido, foi expressamente afastada a utilização da cláusula da reserva do possível como justificativa para o inadimplemento estatal, uma vez que a obrigação de assegurar condições objetivas para o acesso às creches e pré-escolas decorre diretamente da Constituição.

O Tribunal ainda reconheceu a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário para compelir a Administração à implementação de políticas públicas educacionais, mesmo que, em regra, a formulação de políticas seja competência do Legislativo e do Executivo. Essa intervenção judicial, ainda que de caráter excepcional, é considerada legítima quando visa preservar a força normativa da Constituição e assegurar a concretização dos direitos fundamentais.

Na decisão, o STF negou provimento ao agravo regimental, reafirmando a obrigatoriedade de efetivação do direito à educação infantil por parte dos Municípios e consolidando a compreensão de que esse direito não pode ser condicionado a juízos de conveniência administrativa. Ressalte-se que, diferentemente de outros precedentes, não houve fixação de honorários de sucumbência.

RE 463210 AgR. 2ª turma. 06.12.2004

O Recurso Extraordinário n. 463.210, apreciado pelo STF em sede de Agravo Regimental, reafirmou a centralidade do direito à educação infantil como prerrogativa constitucional de aplicação imediata. O caso versava sobre a obrigação do Estado e, em especial, dos Municípios, em assegurar o atendimento em creche e pré-escola para crianças de zero a seis anos, garantindo condições adequadas para a efetivação desse direito.

O Supremo Tribunal Federal assentou que a educação é direito fundamental assegurado por diversas normas constitucionais e infraconstitucionais, cabendo ao Poder Público não apenas reconhecer sua titularidade, mas adotar medidas concretas para torná-lo efetivo. A ausência de vagas em creches e pré-escolas foi caracterizada como omissão administrativa inconstitucional, passível de correção judicial. Assim, embora a formulação e execução de políticas públicas sejam atribuições primárias do Executivo e do Legislativo, o Judiciário pode e deve intervir quando constatada a inércia estatal no cumprimento de comandos constitucionais expressos.

Na decisão, a Corte negou provimento ao agravo regimental, reconhecendo a falha da Administração Pública em cumprir o dever constitucional de assegurar o acesso à educação infantil. Ressaltou-se que tal dever não pode ser relativizado por alegações de conveniência administrativa ou limitações financeiras genéricas, pois se trata de direito fundamental cuja concretização é mandatória. Não houve fixação de honorários de sucumbência.

Agravo em Recurso Extraordinário n. 639.337, Agravo Regimental - ARE 639337 AgR

Nesse aspecto, ao examinar a temática da educação infantil, o STF reafirmou tratar-se de um direito fundamental indisponível, previsto pela Constituição como a etapa inicial da educação básica. De acordo com o artigo 208, inciso IV, da CF, toda criança tem assegurado o direito ao atendimento em creche e ao acesso à pré-escola, competindo ao Estado garantir as condições necessárias para sua efetivação. A inércia do poder público, nesse cenário, representa violação constitucional e descumprimento do dever estatal de promover o desenvolvimento integral da criança.

Com base na Proteção Integral, o STF destacou que o direito à educação infantil não pode se submeter a critérios de conveniência administrativa ou limitações políticas. Os Municípios, embora tenham autonomia administrativa, não podem recusar o cumprimento de sua função constitucional na oferta da educação infantil, sob pena de comprometer a eficácia

de um direito social garantido pela própria Carta Magna. Assim, a efetivação desse direito não depende de escolha discricionária, mas é uma exigência constitucional vinculante.

O Tribunal também reconheceu que, diante da inércia do Executivo e do Legislativo em implementar políticas públicas previstas na Constituição, é legítima a atuação do Poder Judiciário visando sua concretização. Nesses casos, a intervenção judicial não viola a separação de poderes, mas busca neutralizar omissões estatais que afrontam direitos fundamentais.

No julgamento, foi abordada ainda a chamada "reserva do possível", ou seja, os limites orçamentários do Estado. O STF deixou claro que essa cláusula não pode ser usada para frustrar a realização de direitos sociais já reconhecidos, como a educação infantil, sobretudo quando envolvidos o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana. A Corte reafirmou que não se admite retrocesso em relação a direitos prestacionais já efetivados, como o acesso à creche e à pré-escola.

Por fim, o STF confirmou a possibilidade de imposição de astreintes (multas coercitivas) ao poder público, como mecanismo legítimo para forçar o cumprimento de decisões judiciais em matéria de políticas públicas essenciais, inclusive na área da educação infantil.

RE 888815. Tribunal Pleno. 12.09.2018

O Recurso Extraordinário n.º 888815 (Tema 822 da Repercussão Geral) tratou da possibilidade de se reconhecer o ensino domiciliar (*homeschooling*) como meio legítimo de cumprimento do dever constitucional de educação. O STF, por maioria, entendeu que não há direito subjetivo do estudante ou de sua família à adoção dessa modalidade, por inexistir previsão legal no ordenamento brasileiro. O recurso foi negado, e o Tribunal firmou o entendimento de que apenas lei formal aprovada pelo Congresso Nacional poderia criar e disciplinar o ensino domiciliar.

A fundamentação central da decisão apoiou-se em quatro eixos principais. Em primeiro lugar, reafirmou-se que a educação constitui direito fundamental, vinculado à dignidade da pessoa humana e à cidadania, com dupla função: coletiva, ao qualificar a sociedade como um todo, e individual, ao dignificar cada pessoa como titular do direito. Em segundo lugar, ressaltou-se o dever solidário entre família, sociedade e Estado na concretização da educação (arts. 205 e 208, I, da Constituição Federal), com destaque para a obrigatoriedade da educação básica. Em terceiro lugar, invocou-se a prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente, reconhecendo-os como sujeitos indisponíveis desse direito fundamental. Por fim, reafirmou-se a reserva de lei formal: a inexistência de previsão constitucional ou legal para o

ensino domiciliar impede que o Judiciário crie tal possibilidade por interpretação extensiva, sob pena de usurpação da competência legislativa do Congresso Nacional.

Nessa decisão, o Tribunal ressaltou que a educação deve ser garantida com prioridade às crianças e aos adolescentes, considerando sua condição especial de pessoas em desenvolvimento, conforme dispõe o artigo 227 da Constituição. A negativa ao reconhecimento do *homeschooling* sem amparo em lei formal decorre da necessidade de resguardar o interesse superior da criança, assegurando que a educação seja universal, regulamentada e supervisionada pelo Estado. A Corte também destacou que a educação tem como finalidade não apenas proteger os direitos infantojuvenis, mas formar cidadãos aptos ao pleno exercício da cidadania.

Agravo em Recurso Extraordinário n. 896.720, Agravo Regimental - ARE 896720 AgR

O ARE 896.720 AgR tratou de discussão em torno do piso salarial do profissional nacional do magistério público da educação básica, previsto na Lei n. 11.738/2008, especificamente sobre o reajuste. O STF reafirmou seu entendimento já consolidado no julgamento da ADI 4.167, no qual declarou a constitucionalidade da norma federal que fixou o piso nacional do magistério. No caso, o agravo interno foi negado, porque:

1. O recurso extraordinário interposto não apresentou de forma adequada e fundamentada a preliminar de **repercussão geral** (art. 102, §3º, CF/88; art. 1.035, §2º, CPC/2015).
2. A mera invocação genérica de relevância econômica, social ou política não supre a exigência de fundamentação sólida que demonstre interesse geral que ultrapasse os limites subjetivos da causa.
3. O STF reforçou que a jurisprudência da Corte é **pacífica quanto à constitucionalidade do piso nacional**, estabelecendo que este constitui um **direito constitucionalmente protegido** dos profissionais da educação básica.

Diferentemente de casos como as ADPFs 484, 622 ou 635, este julgamento não invoca diretamente o art. 227 da CF nem menciona a Proteção Integral. Todavia, é possível estabelecer uma conexão indireta:

- A valorização do magistério, assegurada pelo piso nacional, é meio indispensável para a efetividade da **educação básica de qualidade**, que integra a concretização dos direitos da criança e do adolescente.
- Portanto, ainda que o julgamento tenha se centrado na questão formal da repercussão geral e na reafirmação da constitucionalidade do piso, ele repercute positivamente no **modelo constitucional de proteção integral**, ao garantir condições estruturais para a realização do direito à educação.

O ARE 896.720 AgR, nesses termos, negou provimento ao recurso por ausência de fundamentação adequada quanto à repercussão geral. Ao mesmo tempo, reafirmou a

jurisprudência do STF, que reconhece a constitucionalidade do piso salarial nacional do magistério da educação básica, fixado pela Lei n. 11.738/2008. Embora não aborde diretamente a noção de proteção integral, a decisão contribui indiretamente para sua efetivação ao garantir condições de valorização dos profissionais da educação e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade do ensino destinado a crianças e adolescentes.

RE 888815 RG. Tribunal Pleno. 04.06.2015

O Recurso Extraordinário n. 888.815, submetido à sistemática da repercussão geral, corresponde ao Tema 822 do STF e introduz no cenário jurídico-constitucional brasileiro a discussão sobre a legitimidade do ensino domiciliar (*homeschooling*). A controvérsia central reside em saber se o Estado pode vedar essa modalidade de ensino ou se, ao contrário, deve reconhecê-la como meio legítimo de cumprimento, pela família, do dever constitucional de prover educação, tal como previsto no artigo 205 da Constituição Federal de 1988.

A repercussão geral foi reconhecida pela Corte, em razão da densidade jurídica, social e econômica da matéria. Trata-se, essencialmente, de definir os limites e as responsabilidades compartilhadas entre Estado e família na concretização do direito fundamental à educação. O cadastramento do tema no sistema de repercussão geral (Tema 822) evidencia a relevância do debate, que transcende a situação individual das partes e envolve aspectos estruturais, como a correlação entre educação formal e educação familiar e os potenciais reflexos financeiros decorrentes de uma eventual transferência da responsabilidade educacional da esfera estatal para a privada.

O artigo 205 da Constituição estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida em regime de colaboração. A discussão inaugurada pelo RE 888.815, portanto, insere-se no núcleo desse mandamento constitucional, uma vez que questiona a forma legítima de cumprimento desse dever. O Supremo Tribunal Federal reconheceu que a definição da possibilidade ou não do ensino domiciliar constitui questão de índole constitucional, cuja solução demanda apreciação de mérito em sede de julgamento futuro.

RE 1101106 AgR. 2ª turma. 22.06.2018

O Recurso Extraordinário n. 1.101.106, julgado na forma de Agravo Interno, reafirmou a orientação consolidada do STF quanto à natureza imediata e exigível do direito à educação

infantil. A controvérsia dizia respeito ao dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola a crianças de até cinco anos de idade, em conformidade com o artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal, cuja redação foi ampliada pela Emenda Constitucional n. 53/2006. O ponto central do recurso consistia em delimitar a extensão da responsabilidade estatal e a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário quando o Poder Público se revela omissivo na implementação de políticas públicas constitucionalmente previstas.

O Supremo Tribunal Federal foi enfático ao assentar que o direito à educação infantil decorre diretamente da Constituição, gozando de eficácia plena e imediata, o que impõe ao Estado um dever jurídico inafastável. Nesse sentido, invocou-se o artigo 211, § 2º, da Constituição, para reforçar que a execução da política educacional é incumbência indeclinável do Poder Público, não sendo possível invocar a escassez de recursos como excludente de responsabilidade. O Tribunal ressaltou ainda que a “reserva do possível” precisa ser compreendida à luz da teoria dos custos dos direitos, evitando que seja utilizada como argumento para o descumprimento indevido de obrigações constitucionais, especialmente as relacionadas aos direitos sociais fundamentais.

A decisão reconheceu ainda a legitimidade da atuação do Poder Judiciário na efetivação de políticas públicas quando a Administração se mantém inerte diante de comandos constitucionais expressos. Desta forma, a intervenção judicial, longe de afrontar a separação de poderes, é instrumento necessário à preservação da força normativa da Constituição e à proteção de direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Ao negar provimento ao agravo interno, o STF consolidou a compreensão de que a obrigação estatal de assegurar vagas em creche e pré-escola é imediata, exigível judicialmente e não sujeita a condicionamentos discricionários ou meramente orçamentários. A Corte também registrou que não caberia condenação em honorários de sucumbência, nos termos do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil, em razão da ausência de fixação na instância de origem.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 292 - ADPF 292

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 292 (Tribunal Pleno), o STF julgou constitucional o corte etário fixado pelas Resoluções Conselho Nacional de Educação (CNE)/Câmara de Educação Básica (CEB) n. 1/2010 e n. 6/2010, que exigem que a criança tenha quatro ou seis anos completos até 31 de março para ingresso na educação infantil e no ensino fundamental, respectivamente. A Corte entendeu que esse critério não viola os princípios da isonomia, da proporcionalidade nem do acesso à educação.

A medida guarda relação com a Teoria da Proteção Integral ao considerar que o corte etário protege o interesse da criança ao garantir que ela inicie cada etapa educacional com maturidade adequada, respeitando seu ritmo de aprendizagem, além dos ganhos consequentes de segurança jurídica e equidade entre os alunos. Ademais, admitiu a possibilidade de exceções em casos específicos, a critério da equipe pedagógica. Em suma, o STF entendeu que o critério etário é uma medida legítima de política pública, compatível com a proteção integral da criança e com o direito fundamental à educação.

Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 17 - ADC 17

A Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 17 tratou da controvérsia acerca da idade mínima para ingresso no ensino fundamental, questionando a constitucionalidade dos dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que fixaram o marco inicial em seis anos de idade.

O STF, em voto-vista do Ministro Roberto Barroso, julgou procedente o pedido, declarando a constitucionalidade da exigência etária. A tese firmada pela Corte estabeleceu que “é constitucional a exigência de seis anos de idade para o ingresso no ensino fundamental, cabendo ao Ministério da Educação a definição do momento em que o aluno deverá preencher o critério etário” (Brasil, 2017, ADC 17).

Entre os principais pontos da decisão, destaca-se que o critério etário é compatível com o artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal, o qual prevê a educação infantil para crianças até cinco anos de idade, de modo a tornar coerente que o ensino fundamental tenha início a partir dos seis anos. O Tribunal reconheceu, entretanto, que podem surgir dúvidas quanto ao momento exato em que a criança deve ter completado a idade mínima – se até 31 de março ou outra data de corte –, atribuindo ao Ministério da Educação a competência normativa para regulamentar a matéria, em razão de sua capacidade institucional. Essa solução buscou harmonizar a transição entre educação infantil e ensino fundamental, garantindo segurança jurídica e uniformidade ao sistema educacional brasileiro.

A fundamentação central da decisão repousou sobre a legitimidade do legislador e do Poder Executivo, Ministério da Educação, para fixarem critérios etários como forma de organizar o sistema educacional. O STF enfatizou que permitir interpretações fragmentadas sobre a idade de ingresso poderia gerar insegurança e desigualdade entre as redes de ensino.

Embora a decisão não faça menção expressa ao artigo 227 da Constituição Federal, é possível identificar uma relação indireta. Ao assegurar que a criança percorra integralmente a

educação infantil – etapa crucial para o desenvolvimento na primeira infância –, a exigência de idade mínima organiza o sistema educacional em consonância com as fases do desenvolvimento humano. Dessa forma, ainda que de modo implícito, a medida dialoga com a lógica da proteção integral, que atribui prioridade absoluta ao pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes.

RE 1076911 AgR. 2ª turma. 16.03.2018

O Recurso Extraordinário n. 1.076.911, apreciado pelo STF em sede de Agravo Interno, reafirmou de modo categórico a orientação consolidada da Corte no sentido da exigibilidade imediata do direito à educação infantil. A controvérsia versava sobre a obrigação estatal de assegurar atendimento em creche a crianças de até cinco anos de idade, conforme previsto no artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal, em sua redação conferida pela Emenda Constitucional n. 53/2006. O recurso retomou a discussão em torno da responsabilidade jurídica do Estado na efetivação desse direito e da possibilidade de intervenção do Poder Judiciário diante da omissão administrativa.

O Tribunal reiterou que a Constituição assegura, de forma expressa e imediata, o direito à educação infantil, cabendo ao Poder Público, nos termos do artigo 211, § 2º, a execução obrigatória dessa prestação educacional. A alegação de insuficiência orçamentária foi novamente afastada, uma vez que a fórmula da reserva do possível deve ser interpretada sob a ótica da teoria dos custos dos direitos, não podendo ser utilizada como argumento para legitimar o inadimplemento de deveres constitucionais. O julgamento reforçou ainda o papel do Judiciário como instância de correção de omissões estatais, legitimando sua atuação na implementação de políticas públicas constitucionalmente previstas quando não efetivadas pela Administração.

Na decisão, o STF negou provimento ao agravo interno e, diferentemente de outros precedentes análogos, determinou a majoração da verba honorária de sucumbência, observados os limites estabelecidos no artigo 85, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil. Tal aspecto distingue o caso em relação ao RE 1.101.106, no qual não houve condenação em honorários, ainda que ambos reafirmem a mesma linha jurisprudencial.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 484 - ADPF 484

A ADPF 484 tratou sobre a possibilidade de bloqueio, penhora ou sequestro de verbas destinadas à educação no Estado do Amapá, como os recursos que financiavam merenda,

transporte de alunos e manutenção das escolas públicas, geridos pelas Caixas Escolares ou Unidades Descentralizadas de Execução da Educação (UDEs).

O STF confirmou a medida cautelar anteriormente concedida para impedir constrições judiciais sobre essas verbas, também reconheceu que as Caixas Escolares/UDEs, por terem natureza privada, não se submetem ao regime de precatórios. O fundamento foi que, embora privadas, elas recebem e administram recursos públicos vinculados constitucionalmente à educação, o que exige tutela reforçada.

Nessa decisão foi invocado o artigo 227 da Constituição Federal, que estabelece a prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente e sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. O Tribunal conecta-se à Teoria da Proteção Integral ao enfatizar que:

- O direito fundamental à educação (arts. 6º e 205 da CF) e a prioridade absoluta prevista no art. 227 **impõem blindagem especial** às verbas destinadas à concretização desse direito.
- Permitir constrições judiciais sobre tais recursos significaria comprometer a efetividade da proteção integral, pois desviaria valores que garantem necessidades básicas do processo educativo.
- O princípio da separação dos poderes também reforça a tese, já que o Judiciário não pode, por via oblíqua, realizar **transposição orçamentária** (vedada pelo art. 167, VI, da CF), ao destinar recursos vinculados a finalidades distintas.

Tem-se, portanto, um vetor interpretativo para proteger o financiamento da educação e assegurar a supremacia do interesse da criança e do adolescente frente a outros interesses legítimos, mas de hierarquia inferior.

Suspensão de Tutela Provisória n. 6, Agravo Regimental - STP 6 AgR

A STP 6 AgR tratou da execução de decisão que reconheceu o direito de entes federados ao recebimento da complementação de verbas do FUNDEF, mas cuja efetivação estava sendo obstada em ação rescisória.

O STF, ao analisar agravos regimentais interpostos, decidiu negar provimento e manteve a suspensão da tutela provisória, com os seguintes fundamentos:

1. **Grave risco à ordem e à administração públicas** – a suspensão do recebimento das verbas teria o potencial de acarretar sérios prejuízos à prestação dos serviços educacionais, especialmente em um país carente de melhorias estruturais na educação pública.
2. **Vedação de desvio de finalidade** – foi reafirmada a impossibilidade de utilizar verbas vinculadas à educação para finalidades diversas, em especial para pagamento de **honorários advocatícios**.
3. **Atuação do Ministério Público Federal** – o STF reconheceu a legitimidade do MPF para prosseguir com a execução do julgado em ação civil pública, concorrendo com os entes federados legitimados, conforme previsão constitucional e legal.

4. **Limitação da análise judicial** – em pedidos de suspensão de tutela, deve-se ater ao exame da legislação de regência e ao risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sem adentrar em aspectos processuais da ação originária.

Embora a decisão não cite expressamente o art. 227 da CF, a conexão com a Proteção Integral é indireta e material:

- A blindagem das verbas vinculadas à educação assegura que elas cumpram sua função primordial, que é financiar políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes.
- O julgamento reafirma que **a prioridade absoluta da educação infantil e básica exige a aplicação integral dos recursos vinculados**, evitando desvios que prejudiquem a efetividade do direito fundamental à educação.

De forma indireta, como se vê, o julgado também se articula com a proteção integral da infância e juventude, ao garantir que os recursos destinados à educação não sejam desviados de sua finalidade constitucional.

ADI 6312. Tribunal Pleno. 21.12.2020

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6312 discutiu a constitucionalidade da Lei Estadual n. 15.433/2019, do Rio Grande do Sul, que estabelecia critério etário próprio para ingresso no ensino fundamental, em desconformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e com as normas regulamentares editadas pelo Ministério da Educação (MEC).

Em julgamento de mérito, o STF declarou a inconstitucionalidade da norma estadual, fixando a seguinte tese: “É inconstitucional lei estadual que fixa critério etário para o ingresso no Ensino Fundamental diferente do estabelecido pelo legislador federal e regulamentado pelo Ministério da Educação” (Brasil, 2020, ADI 6312).

Os fundamentos da decisão repousaram em três pilares centrais. Primeiro, o STF destacou a competência privativa da União, prevista no art. 22, XXIV, da Constituição Federal, para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Assim, aos estados-membros não cabe estabelecer critérios que colidam com as normas nacionais. Em segundo lugar, foram lembrados precedentes firmados pela Corte, como a ADC 17 (Rel. Min. Luís Roberto Barroso), que reconheceu a constitucionalidade da exigência de seis anos de idade para o ingresso no ensino fundamental; a ADI 2501 (Rel. Min. Joaquim Barbosa) e a ADI 2667 MC (Rel. Min. Celso de Mello), que declararam inconstitucionais legislações estaduais conflitantes com a LDB; e a ADPF 292 (Rel. Min. Luiz Fux), que reforçou a necessidade de uniformidade nacional em matéria de educação básica. Em terceiro lugar, a Corte realçou que a uniformidade do

sistema educacional é condição para preservar a coerência da política pública e assegurar o princípio da isonomia, evitando a coexistência de critérios díspares entre estados e municípios.

A fundamentação central reafirmou que a centralização normativa na União é indispensável para a unidade do sistema educacional brasileiro, cabendo ao MEC, por sua função institucional, a competência técnica para definir o marco etário de ingresso no ensino fundamental. O respeito ao desenho constitucional das competências legislativas foi entendido como essencial para a estabilidade da política nacional de educação.

Embora a decisão não faça menção explícita ao art. 227 da Constituição, seus efeitos dialogam com esse paradigma. A fixação uniforme do critério etário garante uma transição coerente entre educação infantil e ensino fundamental, respeitando o desenvolvimento integral das crianças. Além disso, impede a criação de critérios desiguais ou arbitrários, que poderiam comprometer a prioridade absoluta dos direitos educacionais assegurados constitucionalmente.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 622 - ADPF 622

Na ADPF 622 questionavam-se dispositivos dos Decretos n. 9.579/2018 e n. 10.003/2019, que alteraram a forma de composição e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. O STF confirmou a cautelar e julgou a ação parcialmente procedente, declarando a inconstitucionalidade dos artigos que restringiam a participação da sociedade civil nos processos deliberativos do Conselho.

Na hipótese, a corte pontuou sobre o risco de constitucionalismo abusivo quanto às práticas normativas que, sob o pretexto de regulamentar, concentram poderes no Executivo e fragilizam o controle social e democrático. Isso representa retrocesso democrático e afronta direitos fundamentais.

O STF também evocou nesta decisão o artigo 227 da Constituição Federal e o art. 204, II, que prevê a participação da população na formulação e controle de políticas públicas. A limitação imposta pelos decretos foi considerada incompatível com a Proteção Integral, pois enfraquecia o papel da sociedade civil na efetivação dos direitos fundamentais da infância e da juventude a partir da seguinte inteligência:

- A prioridade absoluta da infância e da juventude exige **transparência e participação social efetiva** na gestão das políticas públicas.
- Impedir ou restringir essa participação comprometeria não apenas a legitimidade democrática, mas a própria **eficácia da proteção integral**, transformando-a em promessa retórica.

- O STF, portanto, vinculou a inconstitucionalidade diretamente ao risco de **esvaziamento da prioridade infanto-juvenil**, reafirmando que a proteção integral não é compatível com decisões administrativas centralizadoras que inviabilizem o controle da sociedade civil.

O julgado reconheceu que restringir essa participação seria uma forma de esvaziar a prioridade absoluta assegurada às crianças e aos adolescentes, comprometendo o controle democrático da execução das políticas públicas que lhes dizem respeito.

RE 1331397 AgR. 2ª turma. 25.10.2021

O Recurso Extraordinário n. 1.331.397 AgR (STF, 2023) versou sobre a obrigatoriedade do Estado em garantir o direito fundamental à educação básica. O STF, ao julgar o agravo regimental, negou provimento e reafirmou que a Administração Pública não possui discricionariedade quanto à conveniência do cumprimento da ordem constitucional relativa à educação, devendo assegurar sua efetividade de forma incondicional.

A decisão destacou que o gestor público não possui discricionariedade para deixar de cumprir a norma constitucional, uma vez que o acesso à educação básica constitui dever objetivo e inalienável do Estado. Em seguida, enfatizou-se o princípio da isonomia no acesso, que impõe ao poder público a responsabilidade de garantir matrícula para todas as crianças e adolescentes em escolas próximas de suas residências, o que requer a expansão da rede e da oferta de vagas. O Tribunal também abordou a problemática das listas de espera, afirmando que estas não podem ser utilizadas como justificativa para a negativa de matrícula, pois o artigo 227 da Constituição Federal assegura prioridade absoluta à infância e à adolescência na concretização de seus direitos educacionais. Por fim, a Corte reafirmou precedentes que reforçam o caráter vinculante e a máxima efetividade do direito à educação.

Nesse marco, a proteção integral se expressa no reconhecimento de que não cabe ao gestor público deliberar sobre a oportunidade do cumprimento do dever constitucional, mas apenas dar execução às obrigações impostas pela Carta. O acórdão reforça, assim, o caráter programático e vinculante do direito à educação, compreendido como política pública que deve eliminar barreiras de acesso e garantir matrícula efetiva.

Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.337.654, Agravo Regimental - ARE 1.337.654 AgR

O ARE 1.337.654 AgR discutiu o direito à matrícula de criança em escola próxima à sua residência, com base no art. 208 da Constituição Federal, que assegura o direito à educação infantil em creche e pré-escola.

O STF entendeu que a decisão do tribunal de origem estava em desacordo com sua jurisprudência consolidada, que busca dar máxima efetividade ao direito fundamental à educação. Destacou que:

1. O **art. 208 da CF** garante expressamente a oferta de creche e pré-escola às crianças, sendo obrigação estatal.
2. O direito de matrícula em instituição de ensino próxima à residência decorre da lógica da acessibilidade e efetividade do direito à educação.
3. Não há violação ao princípio da separação dos poderes quando o Judiciário assegura o cumprimento desse direito fundamental.

Embora a decisão se fundamente principalmente no art. 208 da CF, há uma relação implícita com a Proteção Integral (art. 227, CF) no liame que implica que garantir formalmente o direito à educação também promove a sua efetividade, inclusive quanto ao acesso a instituições próximas à residência, que facilitam a frequência e reduzem desigualdades. O julgado reforça a ideia de que a infância demanda tratamento prioritário, vinculando o Estado a uma atuação proativa na oferta de educação infantil, em sintonia com o modelo constitucional de proteção integral. O agravo interno foi, assim, rejeitado, permanecendo válida a decisão que determinou a realização da matrícula.

RE 1008166. Tribunal Pleno. 22.09.2022

O Recurso Extraordinário n. 1.008.166, julgado sob a sistemática da repercussão geral e registrado como Tema 548, trouxe ao centro da agenda constitucional a definição acerca do dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola para crianças de zero a cinco anos de idade. A controvérsia girava em torno da natureza jurídica desse direito e da possibilidade de controle judicial diante da ausência de vagas, com a necessária delimitação entre a discricionariedade administrativa e a intervenção do Poder Judiciário.

O STF, ao reconhecer a repercussão geral, afirmou que a educação infantil é prerrogativa constitucional indisponível, integrante da educação básica e expressamente assegurada pelo artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a ausência de oferta adequada configura omissão estatal inconstitucional, suscetível de correção pela via judicial. O Tribunal enfatizou que a garantia do acesso à creche e à pré-escola não constitui norma meramente programática, mas direito fundamental de eficácia plena, direta e imediata.

Nesse contexto, assentou-se que cabe ao Poder Judiciário determinar a efetivação da matrícula em creche ou pré-escola quando constatada a insuficiência da atuação administrativa, sem que isso implique violação aos princípios da separação de poderes ou da reserva do

possível. A decisão consolidou a autoaplicabilidade da norma constitucional e a possibilidade de sua exigibilidade individual, reconhecendo a educação infantil como núcleo essencial da proteção integral conferida às crianças.

A tese fixada pelo STF estabeleceu três premissas fundamentais: (i) a educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de aplicabilidade imediata; (ii) a educação infantil, que abrange a creche (0 a 3 anos) e a pré-escola (4 a 5 anos), deve ser ofertada pelo Poder Público de forma universal e pode ser exigida judicialmente; e (iii) o Estado tem o dever jurídico de assegurar a efetividade plena das normas constitucionais relativas ao acesso à educação básica.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 988 - ADPF 988

A ADPF 988 tratou da constitucionalidade de decisões judiciais que determinaram o bloqueio, a penhora ou o sequestro de recursos públicos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às Associações de Pais e Professores de Santa Catarina, destinados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para satisfação de créditos trabalhistas.

No caso, o STF decidiu que tais decisões judiciais eram incompatíveis com preceitos constitucionais fundamentais, porque:

1. **Violavam a legalidade orçamentária** (art. 167, VI, CF), ao desviar recursos de sua destinação vinculada, sem autorização legislativa.
2. **Ofendiam o princípio da separação dos poderes** (art. 2º, CF), uma vez que o Judiciário, ao determinar a constrição, acabava por interferir indevidamente na gestão orçamentária e na execução de políticas públicas.
3. **Comprometiam a continuidade da prestação dos serviços públicos** (art. 175, CF), já que os valores bloqueados estavam vinculados à manutenção de escolas e ao atendimento direto de estudantes.

Diante disso, a Corte julgou procedente a ADPF, determinando:

- a **suspensão das decisões judiciais da Justiça do Trabalho de Santa Catarina** que haviam determinado constrições sobre os valores do PDDE;
- a **imediata devolução** dos recursos bloqueados, assegurando sua aplicação integral em educação.

Embora a decisão não tenha se estruturado diretamente na Proteção Integral, há vínculo material entre elas:

- Ao impedir que verbas do PDDE fossem desviadas para pagamento de dívidas trabalhistas, o STF garantiu que os recursos permanecessem na sua **finalidade essencial: a educação básica de crianças e adolescentes**.
- Isso significa que, ainda que a fundamentação expressa tenha se concentrado nos princípios da legalidade orçamentária, da separação dos poderes e da continuidade do serviço público, o resultado prático da decisão se alinha ao mandamento do **art. 227 da CF**, pois assegura prioridade absoluta ao direito à educação como componente da proteção integral.

Dessa forma, o STF afirmou a impenhorabilidade das verbas educacionais, reforçando a legalidade orçamentária e a separação de poderes. De forma implícita, o julgado também dialoga com a proteção integral da infância e juventude, ao blindar recursos indispensáveis à concretização do direito fundamental à educação.

RE 1380103 AgR. 1ª turma. 10.11.2022

O Recurso Extraordinário n. 1.380.103, apreciado em sede de Agravo Regimental, trouxe ao STF a análise da constitucionalidade de programas de municipalização da educação pré-escolar e do ensino fundamental. A controvérsia girava em torno da transferência de encargos e serviços educacionais do Estado para os Municípios e da verificação de eventual afronta ao direito fundamental à educação e ao pacto federativo na repartição de responsabilidades constitucionais.

O Tribunal reafirmou que a educação é direito fundamental de todas as crianças e adolescentes, assegurado diretamente pela Constituição, e que sua efetivação constitui obrigação solidária de todos os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, não é juridicamente admissível a transferência integral da responsabilidade pelo oferecimento da educação infantil e fundamental aos Municípios, pois tal medida descaracterizaria o regime de cooperação federativa estabelecido pela Carta de 1988 (arts. 208 e 211). O acesso à educação deve ser garantido de forma universal e compartilhada, de modo que nenhum ente possa se eximir de seu dever constitucional.

Na decisão, o STF entendeu pela impossibilidade de exclusão da responsabilidade estadual ou federal mediante programas de municipalização que concentrem exclusivamente nos Municípios os encargos relativos à educação básica. O agravo regimental foi desprovido, consolidando-se a tese de que a prestação educacional deve obedecer ao modelo cooperativo do federalismo brasileiro.

Suspensão de Tutela Provisória n. 953, Tutela Provisória - STP 953 TP

A Suspensão de Tutela Provisória 953 TP tratou da omissão do Município de Cristinápolis, que não havia iniciado o ano letivo de 2023, deixando crianças e adolescentes da rede municipal sem acesso à educação, à cultura, ao convívio escolar e até mesmo à alimentação fornecida pela escola.

O STF concedeu a suspensão da tutela provisória, em caráter cautelar, diante de um quadro de violação de direitos fundamentais. Os principais fundamentos foram:

1. Direito fundamental à educação – A omissão municipal violava frontalmente os arts. 205, 208 e 211, §2º, da CF, além do art. 227, que consagra a proteção integral e a prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

2. Violação à dignidade e cidadania – A negligência comprometeu não só o direito de acesso à escola, mas também a alimentação escolar, considerada essencial para famílias de baixa renda, e o desenvolvimento integral das crianças.

3. Responsabilização das autoridades – A conduta poderia ensejar:

- crime de responsabilidade por descumprimento do dever de assegurar ensino obrigatório (Lei 9.394/1996, art. 5º, §4º);
- intervenção estadual no município, caso configurado o descumprimento do dever constitucional de aplicação mínima de receitas em educação (art. 35, III, CF).

O Tribunal qualificou a situação como omissão e desídia do poder público municipal, inadmissível diante do dever constitucional de assegurar ensino obrigatório e de garantir o início do ano letivo em tempo adequado. A alegação de ausência de autorização orçamentária para despesas não foi aceita como justificativa válida, pois o direito à educação é dotado de eficácia imediata e aplicação vinculada de recursos.

Neste julgado, a Proteção Integral (art. 227 da CF) foi evocada de forma direta e central:

- O STF reconheceu que a omissão municipal atingiu crianças e adolescentes em sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.
- O atraso no início do ano letivo representava grave violação da **prioridade absoluta** constitucionalmente assegurada, já que privava os alunos de direitos básicos indissociáveis da educação: convívio escolar, alimentação e cultura.
- A decisão mostra que a proteção integral exige **ações positivas e imediatas do Estado**, não podendo ser postergada por entraves administrativos ou orçamentários.

A STP 953 TP foi julgada procedente para suspender decisão que comprometia o início do ano letivo em Cristinápolis/SE, garantindo a tutela dos direitos fundamentais à educação e à dignidade de crianças e adolescentes.

O Recurso Extraordinário nº 1.301.366 AgR (STF, Segunda Turma, 2023) analisou a possibilidade de atuação do Poder Judiciário para garantir o direito fundamental à educação básica. A Segunda Turma, de forma unânime, negou provimento ao agravo regimental, reafirmando que, em situações excepcionais, o Judiciário pode determinar que a Administração Pública adote providências indispensáveis à concretização de direitos constitucionais essenciais, sem que isso configure afronta ao princípio da separação dos poderes.

A fundamentação do acórdão assentou-se em alguns pontos centrais. Primeiramente, reconheceu-se a legitimidade da intervenção judicial, destacando que a determinação de garantir matrícula em escolas públicas próximas à residência familiar não representa ingerência ilegítima em outro Poder, mas sim uma forma de assegurar a máxima efetividade de direitos fundamentais. Em segundo lugar, enfatizou-se a centralidade do direito fundamental à educação básica, previsto nos arts. 208, IV, e 227 da Constituição Federal, cuja concretização demanda prioridade absoluta em favor de crianças e adolescentes. O Tribunal também destacou a necessidade de isonomia no acesso, afirmando que o Estado deve garantir matrícula em escolas públicas próximas às residências, com a consequente ampliação da oferta de vagas. Por fim, sublinhou-se que cabe ao Judiciário exigir do Estado a efetividade das políticas públicas educacionais sempre que houver omissão ou ineficiência administrativa que comprometa a concretização desse direito.

A decisão dialoga diretamente com o art. 227 da Constituição. Nesse contexto, a proteção integral manifesta-se no dever de assegurar acesso universal, isonômico e territorialmente adequado ao ensino público, eliminando barreiras geográficas que possam comprometer o pleno desenvolvimento infantil. A atuação judicial foi, portanto, compreendida como um instrumento necessário à efetividade da proteção integral, impondo ao Estado a adoção de providências concretas para cumprir suas obrigações constitucionais.

RE 1468548 AgR. 1ª turma. 27.05.2024

O Recurso Extraordinário n. 1.468.548 AgR (STF, Primeira Turma, 2024) tratou da obrigação estatal de garantir o direito fundamental à educação. A Primeira Turma, em sessão virtual realizada entre 17 e 24 de maio de 2024, negou provimento ao agravo regimental e aplicou multa de 5% sobre o valor atualizado da causa, nos termos do art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil, em razão do caráter manifestamente infundado do recurso.

A fundamentação do acórdão reafirmou que o administrador público não possui discricionariedade quanto à implementação da ordem constitucional relativa ao direito à

educação, por se tratar de dever objetivo imposto pelo texto constitucional. Enfatizou-se, ainda, a exigência de isonomia no acesso, determinando que o Estado deve assegurar matrícula de todas as crianças e adolescentes em escolas públicas situadas próximas às suas residências, inclusive com a ampliação da rede de vagas quando necessário. O julgamento consolidou a jurisprudência já firmada pelo STF em casos análogos, reforçando a obrigatoriedade de matrícula em creches e escolas públicas como expressão direta do direito fundamental à educação. Por fim, o Tribunal aplicou sanção processual diante do agravo considerado manifestamente improcedente, em clara sinalização de maior rigor na proteção da efetividade desse direito.

A decisão dialoga com o art. 227 da Constituição Federal. Nesse marco, a prioridade absoluta da infância e da juventude foi concretizada em termos práticos, impondo ao Estado o dever de assegurar vagas em instituições educacionais públicas próximas ao domicílio das famílias, sem margem para escolhas políticas ou administrativas. O reforço jurisprudencial indica que o STF vem construindo uma linha estável de proteção integral ao direito à educação, ampliando a possibilidade de exigibilidade judicial das políticas públicas nessa área.

ADI 4927. Tribunal Pleno. 24.03.2025

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4927 discutiu a constitucionalidade dos limites de dedução de despesas com educação na base de cálculo do Imposto de Renda, previstos nos itens 7, 8 e 9 da alínea *b* do inciso II do art. 8º da Lei n. 9.250/1995, na redação conferida pela Lei n. 12.469/2011, referentes aos anos-calendário de 2012, 2013 e 2014.

O STF, em julgamento de mérito, julgou improcedente o pedido, mantendo a validade dos limites legais fixados para a dedução de despesas com educação.

Entre os fundamentos centrais da decisão, a Corte ressaltou, em primeiro lugar, a vedação ao papel de legislador positivo, afirmando que não cabe ao Judiciário criar ou expandir normas. Declarar inconstitucionais os limites de dedução equivaleria, na prática, a instituir um regime de dedução ilimitada, o que extrapolaria a competência da Corte. Em segundo lugar, destacou-se que, embora a Constituição de 1988 assegure o direito fundamental à educação (arts. 205 e 206), tal garantia não se traduz em direito subjetivo do contribuinte à dedução ilimitada de gastos educacionais no Imposto de Renda (IR). A definição dos limites caberia ao legislador, que deve ponderar impactos fiscais e orçamentários.

O Tribunal também enfatizou a deferência ao Poder Legislativo, entendendo que a fixação de patamares de dedução é uma opção política legítima, compatível com o princípio da

capacidade contributiva e com a estrutura do sistema tributário. Ademais, em perspectiva consequencialista, a Corte ponderou que a eliminação dos limites beneficiaria apenas os contribuintes de maior renda, ampliando desigualdades sociais e reduzindo os recursos disponíveis para o financiamento da educação pública. Por fim, destacou-se que a educação pública gratuita constitui o núcleo da garantia constitucional, de modo que incentivos tributários à rede privada têm caráter complementar e não podem sobrepor-se ao dever estatal de sustentar o ensino público.

A fundamentação central reafirmou, assim, que a fixação de limites de dedução no IR representa instrumento legítimo de política fiscal e educacional, cabendo ao legislador seu desenho. O Supremo afastou a alegação de violação ao direito fundamental à educação, entendendo que tal garantia se cumpre prioritariamente pela via da educação pública, não por benefícios fiscais à educação privada.

Embora a decisão não faça referência expressa ao art. 227 da Constituição, é possível identificar uma conexão indireta. Ao reforçar que a prioridade estatal deve ser o financiamento da educação pública universal, e não a ampliação de incentivos tributários restritos a quem pode arcar com a rede privada, o STF alinhou-se ao espírito da proteção integral. Essa lógica privilegia a efetividade coletiva do direito à educação de crianças e adolescentes e evita a criação de mecanismos que poderiam aprofundar desigualdades sociais.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635 - ADPF 635

A ADPF 635, denominada “ADPF das Favelas”, abordou a omissão estrutural do Estado na implementação de ações voltadas à diminuição da letalidade policial, particularmente no Rio de Janeiro, diante de um cenário persistente de graves violações a direitos humanos e fundamentais.

Além disso, o Tribunal acolheu a aplicação do Protocolo de Minnesota no que tange à investigação de mortes decorrentes da atuação policial. Determinou-se que, em casos com vítimas crianças e adolescentes, deve haver prioridade absoluta nas investigações, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, com a designação, pelo Ministério Público, de membro em regime de plantão para assegurar a efetividade da apuração.

STF vinculou a necessidade de prioridade absoluta nas investigações envolvendo vítimas crianças e adolescentes ao mandamento constitucional do art. 227 da CF:

- A proteção integral atuou como fundamento normativo específico para reafirmar que crianças e adolescentes exigem tratamento diferenciado em situações de violência praticada pelo Estado.
- A decisão reconhece que a proteção integral exige não apenas políticas públicas preventivas, mas também **respostas institucionais céleres e efetivas** em casos de violações, garantindo às vítimas e seus familiares o direito à justiça.

A ADPF 635 foi julgada parcialmente procedente. O STF determinou medidas concretas para reduzir a letalidade policial e reforçar o controle democrático da atividade das forças de segurança.

Após a análise individual desses acórdãos selecionados do Supremo Tribunal Federal, torna-se possível identificar padrões argumentativos recorrentes que evidenciam a consolidação da educação como direito fundamental de aplicabilidade imediata e o reforço da doutrina da proteção integral como fundamento hermenêutico das decisões. Verifica-se que, embora cada julgamento apresente especificidades fáticas e processuais, há uma unidade de sentido constitucional em torno do artigo 227 da Constituição Federal, que confere prioridade absoluta às políticas voltadas à infância e à adolescência. Para sistematizar esses resultados e proporcionar uma referência visual da convergência entre os fundamentos decisórios e a Teoria da Proteção Integral, elaborou-se o Quadro 18, no qual se sintetizam o objeto da ação, os fundamentos centrais, a decisão proferida e o grau de aderência à TPI em cada julgado examinado.

Quadro 18 – Fundamentos decisórios e sua relação com a TPI

Decisão (n. e tipo)	Objeto da Ação	Fundamentos Centrais	Decisão	Relação com a TPI
RE 410.715 AgR	Direito de matrícula em ensino fundamental	Direito à educação como dever imediato	Agravo desprovido	Direta
RE 463.210 AgR	Atendimento em creche e pré-escola	Direito fundamental assegurado por normas constitucionais e ordinárias	Agravo negado	Direta
ARE 639.337 AgR	Atendimento educacional especializado a alunos com deficiência	Inclusão e acessibilidade como direitos fundamentais	Agravo negado; obrigação de atendimento	Direta
RE 888.815 RG	Tema de repercussão geral sobre educação básica obrigatória	Educação como direito fundamental e indisponível	Repercussão geral reconhecida, vinculando decisões posteriores	Direta

ARE 896.720 AgR	Acesso à educação infantil em município	Direito fundamental à educação	Agravo improvido	Direta
RE 1.076.911 AgR	Atendimento em creche para crianças até 5 anos	CF, art. 208, IV; reserva do possível não pode justificar descumprimento	Agravo negado	Direta
RE 1.101.106 AgR	Obrigação de vaga em creche	Art. 208, IV, CF	Agravo negado; confirmada obrigação estatal	Direta
ADPF 292	Corte etário para matrícula na educação infantil e no ensino fundamental	Constitucionalidade do corte etário; compatibilidade com o direito à educação e com o melhor interesse da criança (arts. 205, 208 e 227, CF)	Pedido julgado improcedente; mantidas as normas do CNE sobre idade mínima	Direta
ADC 17	Constitucionalidade das normas da LDB que fixam idade mínima para ingresso na educação infantil e no ensino fundamental	Validade do corte etário como política educacional nacional; interpretação sistemática da CF e da legislação educacional	Ação julgada procedente; normas sobre idade mínima declaradas constitucionais	Direta
RE 888.815	Direito à educação básica obrigatória	Educação como direito público subjetivo e dever imediato do Estado	Estado não pode se eximir de garantir vaga em escola pública	Direta
ADPF 484	Normas que afetavam políticas públicas de educação infantil	Controle de constitucionalidade de atos que desvirtuavam direitos fundamentais	Obrigação estatal de prover educação infantil	Direta
STP 6 AgR	Suspensão de tutela que garantia políticas públicas	Ponderação entre proteção de direitos e impacto orçamentário	Mantida suspensão	Indireta
ADI 6.312	Lei estadual que estabelecia critério etário próprio para ingresso no ensino fundamental	Competência privativa da União, precedentes de uniformização da LDB e necessidade de coerência nacional para garantir isonomia educacional	É inconstitucional lei estadual que diverge do critério etário nacional (LDB e MEC) para ingresso no e. fundamental	Direta
ADPF 622	Normas municipais que restringiam educação infantil	Violação do direito fundamental à educação	Normas incompatíveis com a CF	Direta
RE 1.331.397 AgR	Direito de criança a vaga em pré-escola	Art. 208, IV, CF; EC 59/2009; dever do Estado	Estado deve oferecer vaga; agravo desprovido	Direta

ARE 1.337.654 AgR	Vaga em creche municipal	CF, art. 208, IV	Agravo negado; obrigação de garantir a matrícula	Direta
RE 1.008.166	Direito a vaga em pré-escola	Normas constitucionais e legislação educacional	Recurso provido; dever estatal de garantir a vaga	Direta
ADPF 988	Normas que restringiam acesso à educação infantil	Direito fundamental indisponível	Procedência parcial para afastar normas restritivas	Direta
RE 1.380.103 AgR	Programa de municipalização da educação	Inconstitucionalidade de transferir integralmente encargos aos municípios	Agravo negado; obrigação é compartilhada por todos os entes	Direta
STP 953 TP	Suspensão de tutela provisória que garantia políticas educacionais	Limites da intervenção judicial em políticas públicas	Mantida a suspensão, priorizando equilíbrio orçamentário	Indireta
RE 1.301.366 AgR	Acesso a vaga em creche	Direito subjetivo à educação infantil, independente de disponibilidade orçamentária	Agravo desprovido; dever imediato do Estado em garantir matrícula	Direta
RE 1.468.548 AgR	Vaga em ensino fundamental	Educação obrigatória e gratuita como direito fundamental	Negado provimento ao agravo; mantida obrigação do Estado	Direta
ADI 4.927	Piso salarial nacional dos professores	Valorização dos profissionais da educação como requisito da qualidade	Piso declarado constitucional	Direta
ADPF 635	Intervenções policiais em comunidades escolares	Direito à vida, segurança e educação de crianças	STF limitou operações em horários escolares	Direta

Fonte: autor com dados extraídos do sítio eletrônico <https://jurisprudencia.stf.jus.br> em 10/8/2025.

O Quadro 18 sistematiza a atuação do Supremo Tribunal Federal na concretização do direito à educação, evidenciando um conjunto expressivo de decisões que afirmam a vinculação constitucional do Estado ao cumprimento imediato desse dever, em consonância com a Teoria da Proteção Integral. A leitura do quadro revela um padrão jurisprudencial consistente, no qual prevalece a relação direta entre os fundamentos decisórios e os princípios da proteção integral — sobretudo na garantia de acesso universal à educação infantil e básica, na obrigatoriedade de oferta de vagas em creches, pré-escolas e ensino fundamental, e na afirmação da educação como direito público subjetivo e indisponível.

A repercussão geral reconhecida no RE 888.815 consolidou a compreensão de que o direito à educação básica é exigível judicialmente, afastando a alegação de discricionariedade administrativa ou de limitações orçamentárias. Essa orientação é reiterada em múltiplos acórdãos (RE 1.076.911 AgR, RE 1.301.366 AgR, RE 1.468.548 AgR), nos quais o STF reafirma que o princípio da reserva do possível não pode justificar a inércia estatal quando se trata de assegurar direitos fundamentais da criança e do adolescente. Ademais, as ações de controle concentrado — como a ADI 4.927 — reforçam a dimensão estrutural e federativa da efetividade educacional, reconhecendo a constitucionalidade de mecanismos de financiamento (como o FUNDEB) e a necessidade de garantir o mínimo existencial em matéria educacional.

Por outro lado, as decisões classificadas como de relação indireta com a TPI (STP 6 AgR e STP 953 TP) indicam a tensão entre a proteção de direitos fundamentais e a autonomia dos poderes públicos na gestão orçamentária, contexto em que o STF busca equilibrar a efetividade do direito à educação com a responsabilidade fiscal e a separação de poderes. Ainda assim, tais casos não negam o dever estatal, mas apenas delimitam a forma de sua execução judicial, mantendo a coerência com o paradigma da proteção integral.

De modo geral, o panorama demonstra que o STF tem desempenhado papel fundamental na efetivação do artigo 227 da Constituição Federal, afirmando a educação como direito prioritário de crianças e adolescentes e reconhecendo que sua concretização constitui requisito essencial para a realização da dignidade humana e da cidadania — princípios basilares da Teoria da Proteção Integral.

À vista desse panorama jurisprudencial — que reafirma a prioridade absoluta, a exigibilidade imediata do direito à educação, a blindagem de verbas vinculadas e a participação social, sem ignorar tensões como separação de poderes, limites fiscais e uniformidade federativa — passamos a reconectar decisão judicial, norma e política pública no plano analítico.

5.4 Análise dos resultados à luz do referencial teórico e verificação das hipóteses

O referencial desta tese, estruturado pelo quadro conceitual de Bucci (2006, 2019, 2023), busca alinhar norma, política e evidência empírica para testar a aderência da política educacional do Distrito Federal — especificamente nas subfunções 361 (Ensino Fundamental) e 362 (Ensino Médio), no período de 2008 a 2022 — à Teoria da Proteção Integral. A análise de dados estatísticos apresentados forneceu terreno fértil para examinar em que medida o orçamento público da criança e do adolescente se converteu, ou não, em proteção integral efetiva.

À luz das formulações de Custódio (2008) e Duarte (2007), a leitura dos resultados empíricos sobre o ensino fundamental revela um desalinhamento entre o comando constitucional de prioridade absoluta e a efetividade material da proteção integral. Para Custódio (2008), o artigo 227 da Constituição não se limita a enunciar um princípio programático, mas impõe um dever jurídico imediato de universalidade, integralidade e corresponsabilidade entre os entes federativos, o que exige do Estado a adoção de políticas públicas capazes de concretizar os direitos da infância e juventude independentemente das limitações orçamentárias conjunturais. Duarte (2007), ao tratar da articulação entre direitos fundamentais e políticas públicas, reforça que a efetividade da norma constitucional depende da capacidade de o gasto público ser orientado por resultados sociais, e não apenas pela execução formal do orçamento.

Nesse sentido, embora os percentuais de execução orçamentária no ensino fundamental — entre 93% e 99,7% — evidenciem alta capacidade de gasto, a correlação negativa entre maiores dotações e piores resultados de aprovação indica que o dispêndio financeiro não se traduziu em proteção efetiva contra a reprovação e o abandono escolar. Sob a lente da Teoria da Proteção Integral, essa dissociação entre gasto e resultado representa uma violação ao conteúdo normativo do art. 227, pois o Estado, ainda que execute integralmente seus recursos, falha na dimensão material do dever de proteção, deixando de assegurar o desenvolvimento pleno das crianças e adolescentes.

Entre 2008 e 2014 (Ensino Fundamental), período de forte expansão orçamentária, a elevação das taxas de reprovação acima de 13% e a redução da aprovação ilustram, portanto, a distância entre o cumprimento formal da despesa e a realização substancial do direito, confirmando o que Duarte (2007) denomina de “déficit de efetividade” das políticas públicas e o que Custódio (2008) caracteriza essa situação como uma “violação indireta da prioridade absoluta”, decorrente da falta de efetividade na concretização dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Já no Ensino Médio, sobretudo entre 2015 e 2019, os dados evidenciam cenário distinto: aumentos orçamentários coincidiram com queda de reprovação (de 17% para 12%) e abandono (de 5,3% para 4,6%), além de crescimento de aprovação. À luz de Custódio (2008), esse contraste revela que a prioridade absoluta tende a se realizar mais quando o gasto é blindado contra choques e quando é dirigido a fins protetivos. Percentuais elevados de empenho, por si só, não garantem aderência constitucional: é preciso verificar estabilidade intertemporal e correspondência concreta em trajetórias educacionais.

Já a Constituição Financeira de Torres (2014) permite compreender essa assimetria como déficit dirigente do orçamento. O Ensino Fundamental, embora com execução elevada e estável, apresentou correlações negativas: mais recursos foram associados a mais reprovação (+ 0,71 em Spearman) e menos aprovação (- 0,67). Isso contradiz a função constitucional do orçamento como vetor de direitos. Já no Ensino Médio, as correlações foram positivas: maiores dotações coincidiram com mais aprovação (+ 0,30 em Pearson) e menos abandono (- 0,43 em Spearman). Entre 2015 e 2019, esse alinhamento se fortaleceu, revelando maior coerência entre gasto e finalidade constitucional. Contudo, a vulnerabilidade a crises fiscais e sanitárias expôs certa falta de blindagem anticíclica. Para Torres (2014), o caráter dirigente do orçamento somente se realiza quando a política fiscal é estruturada de forma a garantir a continuidade dos direitos sociais, independentemente das circunstâncias conjunturais. O caso do DF mostra avanço parcial: formalmente, o orçamento foi executado quase em sua totalidade; materialmente, só no Ensino Médio ele se aproximou do vetor constitucional.

Em adição, com base nos escritos de Salvador (2010, 2014), o orçamento é campo de disputa social e política, e não simples instrumento técnico. A experiência do DF confirma essa leitura. O ensino fundamental, mais universalizado, absorveu a maior parte dos recursos, mas não logrou converter a expansão em ganhos de qualidade: a taxa de reprovação permaneceu elevada até 2014, e só recuou expressivamente a partir de 2017, quando políticas de permanência começaram a surtir efeito. Já o Ensino Médio, com base de alunos menor e políticas mais focalizadas, converteu melhor os incrementos em resultados, sobretudo entre 2015 e 2019. O OCA, assim, evidencia o jogo de forças entre a garantia formal dos direitos e a disputa concreta por recursos em momentos de crise.

O instrumental teórico sobre o Neoconstitucionalismo de Barroso (2001, 2006, 2012), por sua vez, oferece chave hermenêutica para interpretar esses dados como distância entre dever-ser e ser. O fundamental materializa esse déficit: embora o Estado tenha executado praticamente a totalidade do orçamento autorizado, a realidade social não refletiu ganhos proporcionais. A promessa constitucional foi formalizada em empenho, mas não concretizada em desempenho. No Ensino Médio, ao contrário, a correspondência entre gasto e melhora dos indicadores confirma a força normativa da Constituição, que se realiza na prática e não apenas no texto. Os choques de 2015 e 2020 revelam, contudo, que a supremacia constitucional ainda não foi suficientemente internalizada: a prioridade absoluta foi sacrificada em nome de ajustes fiscais, contrariando a diretriz de que a gestão administrativa deve estar subordinada aos direitos fundamentais. O caso mostra, portanto, uma efetividade parcial: no Ensino Fundamental,

prevalece formalismo sem entrega; no Ensino Médio, concretização pontual, ainda vulnerável a conjunturas.

Sob a ótica de Häberle (2003), a Constituição aberta pressupõe publicidade e participação. O OCA, nesse prisma, é espaço público de interpretação plural: conselhos, órgãos de controle, sociedade civil e comunidade acadêmica são corresponsáveis pela leitura do art. 227. Os dados estatísticos mostram execução quase integral, mas também vulnerabilidade a choques. A diferença entre Ensino Fundamental e Médio sugere que, quando a engrenagem de participação e pressão institucional é mais efetiva, os resultados aparecem; quando falha, a prioridade constitucional é relativizada. Desta forma, a efetividade não se esgota nos números, mas depende da intensidade e legitimidade do processo cooperativo de interpretação constitucional.

O Constitucionalismo Aspiracional de García (2005, 2013) ilumina essa trajetória como expressão de promessa constitucional projetada para o futuro. No fundamental, a correlação negativa entre maior gasto e aprovação sugere que a utopia da prioridade absoluta ainda não se concretizou: houve recursos, mas não houve transformação social correspondente. Trata-se do risco identificado por Uprimny (2013) e Gargarella (2015): quando a distância entre texto e realidade se prolonga, cresce a descrença na capacidade transformadora da norma. No Ensino Médio, entretanto, a promessa aspiracional se materializou de forma mais clara: entre 2015 e 2019, mais recursos significaram mais aprovação e menos abandono, aproximando-se da utopia constitucional de igualdade e inclusão. Assim, o OCA no DF confirma o caráter aspiracional da Constituição: projeta horizontes de futuro, mas sua concretização depende de blindagem institucional e de políticas públicas consistentes.

Quando os resultados são ponderados à luz do Planejamento Estratégico Situacional de Matus (1997), pode-se interpretar as diferenças como reflexo de problemas estruturados de modo distinto. O fundamental aparece como problema mal-estruturado: alto nível de execução, mas gargalos complexos (alfabetização, anos finais, formação docente, tempo integral) não foram suficientemente enfrentados, de modo que mais gasto não resultou em ganhos lineares. O Ensino Médio, em contrapartida, funcionou como problema quase estruturado: mais focalizado, respondeu melhor a políticas seletivas, produzindo ganhos perceptíveis em determinados períodos. Os choques de 2015 e 2020 ilustram a cegueira situacional: diante da crise fiscal e da pandemia, o Estado respondeu com cortes lineares, em vez de articular soluções intersetoriais que protegessem a prioridade constitucional. A lógica matusiana revela, assim, que a efetividade não depende apenas do volume de recursos, mas da capacidade política e técnica de transformar problemas complexos em operações estratégicas.

Sobre isso, Saviani (2010) acrescenta a dimensão federativa: a efetividade depende da organicidade sistêmica e da coordenação no âmbito do Sistema Nacional de Educação. O fundamental, embora com execução quase integral, não converteu gasto em qualidade, porque, provavelmente, não houve acoplamento adequado às metas do PNE e coerência com arranjos nacionais. O Ensino Médio, por outro lado, respondeu melhor quando articulado a essas estruturas, sobretudo após 2015, quando políticas nacionais de permanência escolar reforçaram a execução distrital. A ausência de blindagem em 2015 e 2020, porém, evidencia que o SNE ainda não opera como unidade orgânica: parece prevalecer fragmentação e competitividade, em vez de cooperação. A análise pondera que, sem articulação federativa, a prioridade absoluta tende a ser mais vulnerável a choques conjunturais.

Finalmente, Bucci (2006, 2019, 2023) oferece a chave integradora: o orçamento não é mera previsão financeira, mas programa de ação governamental juridicamente regulado. Os dados de execução próxima da integralidade (93% a 99% no fundamental; 92% a 98% no Ensino Médio) demonstram capacidade formal de cumprimento, mas a efetividade só se confirma quando o gasto é blindado, seletivo e orientado a resultados. No fundamental, a quase plena execução não se converteu em melhora consistente de indicadores, expondo fragilidades de desenho institucional. No Ensino Médio, a execução foi mais volátil, mas apresentou maior sensibilidade a resultados, sobretudo entre 2015 e 2019. À luz da metodologia “Direito e Políticas Públicas”, o OCA mostra aderência apenas parcial à Proteção Integral, robusta no Ensino Médio, deficitária no fundamental, sensível a choques e à qualidade da governança. O caminho de aderência constitucional passa, portanto, por blindagem contra retrocessos, integração entre etapas, seletividade do gasto baseada em evidência e avaliação por resultados.

Feita essa digressão foi possível levantar uma série de indagações tendo em conta o resultado esperado e os obtidos, mesmo em cenários de execução orçamentária quase plena. Os pontos levantados não se limitam a essas observações e demandam investigações mais aprofundadas e conjunturais a fim de que mais traços explicativos do fenômeno sejam desnudados.

Posto isso e com fulcro na base analítica construída até agora, busca-se, neste momento, estabelecer um paralelo entre o conjunto de testes empíricos, as decisões do STF, os marcos teóricos e as hipóteses de trabalho inicialmente arguidas. Para facilitar a abordagem da questão, construiu-se o seguinte quadro sintético, que confronta os achados e as hipóteses iniciais de trabalho, as quais serão detidamente avaliadas em ato contínuo (Quadro 19).

Quadro 19 – Teste das hipóteses: (DF, subfunções 361 e 362)

Hipótese	O que foi testado	Evidência empírica (361 - Fundamental / 362 - Médio)	Resposta sintética
H1a – Maior empenho melhores resultados →	Assoc. entre gasto executado e ↑ aprovação / ↓ reprovação / ↓ abandono	361: Pearson/Spearman indicam associação inversa com aprovação e positiva com reprovação (efeito não favorável). 362: correlações positivas com aprovação e negativas com reprovação/abandono (especialmente em 2015-2019).	Parcialmente confirmada: não se sustenta no fundamental; sim no e. médio (efeito moderado).
H1b – Execução ≥ 90% estabilidade →	Relação entre alta execução e menor oscilação nos indicadores	Ambas: execução ~ 93 – 99 % na maior parte da série; anos com execução mais alta exibem menor volatilidade de aprovação/reprovação/abandono.	Confirmada.
H2a – Menor gap (dotação inicial ↔ executado) → maior aderência	Coerência entre planejamento e execução	361: gap menor (maior aderência). 362: gap maior e maior dependência de créditos adicionais.	Parcialmente confirmada: aderência maior no fundamental; fragilidades no e. médio.
H2b – Instabilidade orçamentária incoerência material com a prioridade =	Compatibilidade material com art. 227 diante de oscilações	Ambas, sobretudo 362: instabilidade interanual e oscilações de execução.	Confirmada: instabilidade tensiona a prioridade absoluta.
H3a – Vedação ao retrocesso	Existência de quedas reais sem compensação	Ambas: quedas reais em anos como 2011, 2017 e 2021, sem justificativa robusta.	Não confirmada: houve retrocessos orçamentários.
H3b – Estabilidade interanual –	Regularidade ano a ano como dimensão da prioridade	Ambas, mais no 362: oscilações relevantes e quebra estrutural em 2020-2022.	Não confirmada: ausência de estabilidade interanual.

Fonte: autor (2025) a partir dos resultados orçamentário e educacionais e dos cálculos de correlação.

A leitura crítica dos dados, Quadro 19 (testes de hipóteses), confirma assimetrias entre etapas e evidencia que a mera expansão do gasto não garante, por si, a efetividade do direito à educação. No ensino fundamental (361), a H1a não se sustenta: maiores empenhos associaram-se, em diversos momentos, a piores em aprovação e altas em reprovação/abandono; no Ensino Médio (362), sobretudo entre 2015 - 2019, há apoio moderado à H1a (mais gasto → melhor desempenho), e a H1b foi confirmada em ambas as etapas (execução \geq 90% reduz volatilidade).

No bloco H2, a H2a é parcial (maior aderência planejamento-execução no fundamental; maior dependência de créditos no Ensino Médio), e a H2b é confirmada (instabilidade orçamentária tensiona a prioridade absoluta). No bloco H3, não se confirmam vedação ao retrocesso e estabilidade interanual: houve quedas reais (2011, 2017, 2021) e quebra estrutural no período pandêmico (2020 - 2022).

A jurisprudência do STF confirma essas conclusões e acrescenta diretrizes práticas para a aplicação do princípio da prioridade absoluta. No RE 1008166 e nos RE 410715/RE 463210/RE 1101106/RE 1076911, o Tribunal reconhece a aplicabilidade imediata do direito à educação infantil e admite a atuação do Poder Judiciário para suprir omissões do Estado, afastando o uso genérico da reserva do possível como justificativa. Na ADPF 484 e na ADPF 988, o Tribunal blinda verbas vinculadas (merenda, PDDE), vedando constrições que desviem recursos de sua finalidade educacional. Na STP 6 AgR, reafirma a vedação a desvio de finalidade no FUNDEF/FUNDEB; e na STP 953 TP, reconhece que a omissão municipal (não iniciar o ano letivo) viola frontalmente os arts. 205, 208 e 227 da CF, exigindo resposta imediata. Na ADPF 622, vincula a prioridade ao controle social (Conanda), e na ADPF 635, projeta a proteção integral para contextos de letalidade estatal, priorizando investigações com vítimas crianças e adolescentes. Na ADC 17 e na ADI 6312, garante uniformidade etária (segurança jurídica e equidade) e preserva a competência federal na organização do sistema; já no RE 1380103 AgR, veda municipalização integral que rompa o federalismo cooperativo. No RE 888815 (*homeschooling*), nega direito subjetivo sem lei formal, preservando a universalidade, regulação e supervisão estatais – coerentes com a proteção integral.

Essa linha jurisprudencial dialoga diretamente com os testes formulados para as hipóteses H1, H2 e H3. Quando há instabilidade e retrocesso (H2b e H3), o comportamento orçamentário colide com a exigência de eficácia imediata e de blindagem de recursos firmada pelo Supremo Tribunal Federal. Nessas circunstâncias, percebe-se um descompasso entre o conteúdo constitucional e sua aplicação concreta, o que enfraquece a força dirigente da Constituição e a efetividade do princípio da prioridade absoluta estabelecido no artigo 227.

Por outro lado, nas situações em que se observa vínculo entre planejamento e resultados — como no Ensino Médio, no período de 2015 a 2019 — há maior aderência ao paradigma constitucional e à função instrumental do orçamento (Torres, 2014), inclusive sob a lógica da eficiência e da razoabilidade (Barroso, 2001, 2006, 2009, 2012). Esse cenário revela a possibilidade concreta de o orçamento operar como mecanismo de concretização de direitos fundamentais, quando devidamente articulado a metas e indicadores públicos.

A necessidade de publicidade e participação (Häberle, 2003) também converge com o entendimento consolidado na ADPF 622: o Orçamento da Criança e do Adolescente exige séries deflacionadas, metas públicas e controle social ativo. Onde a engrenagem institucional foi mais cooperativa e transparente, os resultados educacionais mostraram-se mais consistentes, indicando que a efetividade constitucional depende tanto da destinação orçamentária quanto da qualidade da governança democrática.

Por fim, o Constitucionalismo Aspiracional (García, 2005, 2013; Gargarella, 2015) ilumina a tensão entre o projeto e a realidade. No Ensino Médio, orçamento e política caminharam de forma relativamente harmônica; já no Ensino Fundamental e durante a pandemia (2020–2022), surgiram “ganhos estatísticos” sem lastro pedagógico — um diagnóstico que Salgado (2007) antecipa como risco de descrédito institucional, quando promessas constitucionais não se convertem em práticas efetivas.

Por fim, o conjunto analítico construído neste capítulo evidencia que o Orçamento da Criança e do Adolescente atua como um revelador da distância — ou da aproximação — entre a promessa constitucional e sua realização concreta. Ao articular a teoria normativa da Proteção Integral (Custódio, 2008; Duarte, 2007) com a Constituição Financeira (Torres, 2014) e a concepção do orçamento como arena de escolhas políticas (Salvador, 2010), verificou-se que a efetividade do direito à educação não depende apenas do volume de recursos, mas da coerência entre gasto, finalidade e resultado. O diálogo com a hermenêutica constitucional (Barroso, 2006; Häberle, 2003; García, 2005) reforçou que a prioridade absoluta do art. 227 não se esgota na formalidade da execução orçamentária, mas exige governança cooperativa, transparência e controle social. As evidências empíricas demonstraram que, no Distrito Federal, o ensino médio apresentou maior aderência ao vetor constitucional, enquanto o ensino fundamental expôs o déficit dirigente do orçamento e a persistência de um formalismo dissociado da efetividade. A jurisprudência do STF confirma essa leitura, ao afirmar o caráter imediato, vinculante e blindado das obrigações estatais em matéria educacional.

Assim, este capítulo consolida o entendimento de que o OCA é mais do que um instrumento contábil: é uma ferramenta constitucional de realização de direitos, cuja força normativa depende da articulação entre norma, política e evidência. As assimetrias encontradas e os choques conjunturais analisados (2015 e 2020) apontam que a efetividade plena da prioridade absoluta ainda é um projeto em construção, que requer estabilidade fiscal protetiva, planejamento intertemporal e integração federativa sob o arranjo do Sistema Nacional de Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese buscou compreender em que medida o Orçamento da Criança e do Adolescente, voltado à educação básica no Distrito Federal entre 2008 e 2022, constituiu condição efetiva para a melhoria dos resultados educacionais, avaliando sua aderência ao princípio da prioridade absoluta (art. 227 da CF/88) à luz da Teoria da Proteção Integral. O

estudo articulou o diálogo entre orçamento público, políticas educacionais e Direito Constitucional; mensurou a correlação entre execução orçamentária e desempenho escolar; e interpretou a coerência do arranjo financeiro e institucional com a proteção integral.

A análise teórica reforçou a compreensão de que a Constituição de 1988 possui força normativa dirigente (Barroso, 2006), devendo orientar o orçamento como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. O Planejamento Estratégico Situacional (Matus, 1997) permitiu compreender as crises como problemas recorrentes que exigem adaptações contínuas. A sociedade aberta dos intérpretes (Häberle, 1997) evidenciou o papel do controle social no acompanhamento do OCA — com atuação de conselhos, Ministério Público e órgãos de controle — ampliando a legitimidade da política pública. O Constitucionalismo Aspiracional, por sua vez, iluminou o contraste entre a promessa constitucional de proteção integral e as limitações concretas, sobretudo as correlações negativas observadas no ensino fundamental.

A situação do Distrito Federal evidenciou uma lacuna entre a promessa normativa e a capacidade de implementação: o ensino médio mostrou maior aderência ao vetor constitucional de prioridade absoluta, enquanto o ensino fundamental permaneceu aquém da efetividade esperada. Em detalhe a pesquisa revelou avanços pontuais e contradições estruturais: o ensino médio aproximou-se do padrão constitucional de prioridade absoluta, enquanto o ensino fundamental permaneceu vulnerável a instabilidades e retrocessos, mesmo com alta execução orçamentária. O percurso desenvolvido demonstra que a efetividade do OCA depende de sua consolidação como instrumento constitucional de governança e não mera rubrica contábil. A leitura integrada dos marcos teóricos e da jurisprudência do STF confirma que a proteção integral exige ação orçamentária vinculada a resultados, blindada contra contingenciamentos e sustentada por planejamento intertemporal e cooperação federativa.

Essa leitura se robustece quando cotejada com a jurisprudência do STF, que, reiteradamente, reconhece o dever imediato e exigível de oferta da educação básica (RE 463.210 AgR/2004; RE 410.715 AgR/2005; ARE 639.337 AgR/2011; RE 1.076.911 AgR/2018; RE 1.101.106 AgR/2018; RE 1.008.166/2022; RE 1.301.366 AgR/2023; RE 1.331.397 AgR/2021; RE 1.468.548 AgR/2024), mitigando a invocação da “reserva do possível” diante do mínimo existencial educacional. Assim, a execução orçamentária deixa de ser mera faculdade política para configurar-se como dever jurídico de concretização do art. 227, exigindo coerência entre gasto e entrega.

O Supremo Tribunal Federal também consolidou a proteção dos recursos educacionais contra constrições e desvios (ADPF 484/2020; ADPF 988/2022) e estabeleceu limites prudenciais à intervenção judicial em situações de risco sistêmico (STP 6 AgR/2020; STP 953

TP/2023). Para o DF, isso legitima recomendações de anti-ciclicidade e não contingenciamento do OCA, sustentando medidas como fundos de estabilização, cronogramas obrigatórios de liberação e cortes proporcionais ao impacto pedagógico. Ademais, decisões sobre uniformidade normativa e cooperação federativa (ADC 17/2018; ADI 6.312/2020; RE 1.380.103 AgR/2022) reforçam que o arranjo local deve harmonizar-se ao PNE/FUNDEB e às diretrizes nacionais, com conciliação metodológica de dados (SIOP/SIAFI/SIGGO/INEP) e alinhamento de metas e métricas ao sistema nacional. A ADPF 622/2021, por fim, valorizou a participação social como dimensão da proteção integral, legitimando a criação de painéis públicos, instrumentos de gestão contratual e mecanismos participativos de avaliação voltados ao acompanhamento do OCA com foco em resultados. Dessa análise derivam diretrizes operacionais destinadas à institucionalização de mecanismos de transparência, estabilidade e participação social, capazes de converter a prioridade constitucional em resultados concretos e mensuráveis. Recomenda-se, assim: (i) blindagem institucional do OCA, com cláusulas de não contingenciamento e criação de fundos anticíclicos; (ii) previsibilidade e governança, mediante cronogramas de desembolso, contratos de gestão e dados abertos; (iii) avaliação qualitativa do gasto, com uso de teorias de mudança e monitoramento por resultados; (iv) coerência normativa e federativa, mediante integração ao FUNDEB e ao PNE; e (v) promoção da equidade e da aprendizagem, priorizando os anos finais do fundamental e o primeiro ano do médio.

Os resultados empíricos confirmaram parcialmente as hipóteses iniciais: o volume de recursos empenhados não garantiu, por si só, melhor desempenho no ensino fundamental (subfunção 361), em que prevaleceram correlações fracas ou inversas entre gasto e aprovação escolar. Já o ensino médio (subfunção 362) apresentou, a partir de 2015, momentos de maior aderência entre investimento e desempenho, sugerindo maior efetividade orçamentária condicionada a fatores conjunturais. Esses achados indicam que a realização do direito à educação básica no DF depende tanto da fidelidade constitucional quanto da engenharia institucional que transforma o orçamento em ferramenta de coordenação e avaliação de políticas.

Assim, fortalecer o OCA como engrenagem de governança — transparente, anticíclica, seletiva e orientada por resultados — é o caminho mais promissor para reduzir o hiato entre a prioridade constitucional e a realidade educacional. Cada decisão orçamentária deve ser tratada como ato jurídico-constitucionalmente vinculado, capaz de gerar efeitos verificáveis sobre a efetividade do direito fundamental à educação. O OCA, compreendido nesse marco, deixa de ser mero instrumento financeiro e passa a funcionar como mecanismo de

realização constitucional, integrando norma, política e evidência empírica em um mesmo eixo de governança.

Para futuras investigações, recomenda-se aprofundar o estudo em três frentes: (i) análises longitudinais inter regionais, comparando o desempenho do OCA em diferentes entes federativos; (ii) estudos sobre eficiência alocativa e governança fiscal, avaliando o impacto do contingenciamento e das regras fiscais sobre a continuidade das políticas; e (iii) pesquisas qualitativas de campo, voltadas à percepção de gestores, docentes e famílias sobre o papel do OCA na gestão escolar e na permanência estudantil. Esses desdobramentos poderão contribuir para o aperfeiçoamento do OCA como política de Estado, reafirmando a centralidade do orçamento na efetivação dos direitos fundamentais e no fortalecimento do pacto constitucional de proteção integral.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Federalismo Brasileiro e Cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. **Roteiro**, v. 39, n. 1, p. 11-38, 2014.

ABRAMOWICZ, A.; HENRIQUES, A. C. (org.). **Educação Infantil**: a luta pela infância. Campinas: Papyrus, 2018. 288 p.

ABREU, C. R. de; CÂMARA, L. M. 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**, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.

ABREU, W. M., GOMES, R. C. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2013.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010.

AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016.

ALEXY, R. **Teoría de los derechos fundamentales**. 3ª reimp. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2002.

ALEXY, R. **Teoria da argumentação jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. Landy Ed., 2005.

ALEXY, R.; PULIDO, C. B. **Teoría de los derechos fundamentales**. Espanha: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 488.

ALEXY, R. **Teoria do Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALMEIDA, R. S. **Orçamento criança e adolescente: a experiência do Distrito Federal**. 2010. 54 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

ALVES, M. A. O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 6, n. 1, p. 124-137, 2016.

ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, 2010.

ARTMANN, Elizabeth; AZEVEDO, Creuza da Silva; SÁ, Marilene de Castilho. Possibilidades de aplicação do enfoque estratégico de planejamento no nível local de saúde: análise comparada de duas experiências. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 13, p. 723-740, 1997.

AZEVEDO, F. de. A Reconstrução Educacional no Brasil – Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. In: AZEVEDO, F. de (org.). **A Educação entre dois mundos: problemas, perspectivas e orientações**. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1958.

AZEVEDO, F. *et al.* **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2010.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. 728 p.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de Direito Financeiro - lei nº 4.320/64**. 2012. xi, 276 f., il. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BARCELOS, C. L. K.; CALMON, P. C. D. P. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 159-181, 2014.

BARROSO, L. R. Eficácia e efetividade do direito à liberdade. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, n. 2, p. 100-109, 2001.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista Consultor Jurídico**, v. 26, 2006.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, RDCI, v. 15, n. 58, p. 129-173, jan./mar. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 292.

BARROSO, L. R. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. *In*: ARAGÃO, A. S. de; MARQUES NETO, F. de A. (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63. ISBN 978-85-7700-186-6.

BARROSO, L. R. O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto. **Neoconstitucionalismo em perspectiva**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, p. 1-27, 2014.

BARROSO, L. R.; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista de direito administrativo**, v. 232, p. 141-176, 2003.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Separata do Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra, v. 49, p. 1-23, 2006.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Diccionario de política**. Siglo xxi, 1991.

BOLLMAN, M. G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/58W3L3qtT7cxffMpbybf4L/>. Acesso em: 1º maio 2024.

BONAFONT, L. C. **Redes de Políticas Públicas**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004. 192 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4.372, de 27 de agosto de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-4372-2020>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação: Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**. Brasília: FNDE, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/FUNDEB/ManualNovoFUNDEB2021.pdf>. Acesso em: 1 abril. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2014.

Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 8 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 619, de 24 de junho de 2015**. Institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação. Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_619_2015_instancia_permanente.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e §2o do art. 8o, ambos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília: Ministério do Orçamento e Gestão. Disponível em: <https://transparencia.pb.gov.br/orcamento/normas-orcamentarias/portarias/portaria-no-42-de-14-de-abril-de-1999/view#:~:text=Atualiza%20a%20discrimina%C3%A7%C3%A3o%20da%20despesa,especiais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, seção 1, 1964. Disponível https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, seção 1, 31 dez. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 9 dez. 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 22 nov. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em:

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996-12-20;9394>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 28 maio 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9649cons.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.692, de 27 de julho de 1998**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1999 e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 28 jul. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9692.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 21 dez. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9766.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar Federal n. 101, de 5 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 7 fev. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.633, de 27 de dezembro de 2002**. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 30 dez. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10633.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 4.086, de 28 de janeiro de 2008**. Cria o relatório Orçamento Criança e Adolescente, como instrumento de controle social e fiscalização do orçamento público na área da criança e do adolescente. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?tipo=ficha&p=lei-4086-de-28-de-janeiro-de-2008>. Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR; altera a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os Planos de Ações Articuladas entre os instrumentos de assistência técnica e financeira da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 26 jul. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12695.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 9 mar. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 1º jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 10.540, de 5 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 6 nov. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10540.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 13 set. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 20 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 12 nov. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 15 dez. 2016. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 27 ago. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n. 113, de 8 de dezembro de 2021**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 15 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emenda113/Emenda113.htm. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permanente. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 26 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar n. 200, de 30 de agosto de 2023**. Dispõe sobre [Instituí regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional n. 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)]. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 31 ago. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=31/08/2023>. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 31 out. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-complementar-n-220-de-31-de-outubro-de-2025-666057479>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal n. 40, de 20 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 21 dez. 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal n. 43, de 21 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 26 dez. 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal n. 48, de 21 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno., Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 24 dez. 2007. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=576233>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar n. 235, de 10 de outubro de 2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 4.519, de 9 de setembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144627>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 550-2/MT, ADI 336/SE, ADI 422/DF e ADI 780 MC**. Rel. Min. Carlos Velloso. Julgado em: 11 mar. 1993. Diário da Justiça, Brasília, DF, 16 abr. 1993. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.689**. Relator: Ministro Sydney Sanches. Julgado em: 12 mar. 2003. Publicado no DJ em: 2 maio 2003. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/771531>. Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6.275**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 8 jun. 2020. Publicado no DJE em: 19 ago. 2020. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2020-06-08;6275-5825139>. Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 2.799 AgR**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em: 3 abr. 2020. Publicado no DJE em: 23 abr. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752503255>. Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.008.166/SC**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 22 set. 2022. Publicado no *Diário da Justiça Eletrônico* em: 20 abr. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso>

=RE&incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&numeroTema=548. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1008166**. Agravo de instrumento interposto contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário em que se discute se é autoaplicável o inciso IV do art. 208 da Constituição Federal — dispositivo que trata do dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças até 5 (cinco) anos de idade. Relator Ministro Herman Benjamin, 17 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRITO, T. M. de; SANTOS, A. T. de O.; DIAS, C. A.; SANTOS, C. M. Garantia dos direitos fundamentais através das funções estatais na execução do orçamento público: uma revisão integrativa da produção científica dos últimos dez anos. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 5, p. e10952890-e10952890, 2020.

BRUÑOL, M. C. O interesse superior da criança no marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. *In*: MÉNDEZ, E. G.; BELOFF, M. (Orgs.). **Infância, Lei e Democracia na América Latina: Análise Crítica do Panorama Legislativo no Marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança 1990-1998**. Trad. Eliete Ávila Wolff. Blumenau: Edifurb, 2001.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2002. 298 p.

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

BUCCI, M. P. D. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **Rei-Revista estudos institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

BUCCI, M. P. D. A abordagem Direito e Políticas Públicas no Brasil: quadros analíticos. **conexões e experiências**, p. 91, 2023.

BUCCI, M. P. D.; COUTINHO, D. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: COUTINHO, D.; FOSS, M. C.; MOUALEM, P. S. (orgs.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-340. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/12-20820>. Acesso em: 23 nov. 2024.

CANFÃO, A. O. **Métodos de interpretação jurídica à luz do horizonte hermenêutico**. Direito UNIFACS–Debate Virtual–Qualis A2 em Direito, n. 158, 2013.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1210.

CANOTILHO, J. J. G. Estado pós-moderno e Constituição sem sujeito. *In*: CANOTILHO, J. J. G. (org.). **“Brançosos” e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008. p. 153-162.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do Estado e da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CASTRO, J. A. de. Política social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. n. 1, jan./jun. 2011. Disponível em: https://issuu.com/sagi_mds/docs/rbma__01. Acesso em: 5 out. 2010.

CATÃO, M. C. S. Entre a doutrina da proteção integral e a reserva do possível: uma análise da problemática em torno da efetivação preferencial dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. **FIDES: Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade**, v. 3, n. 1, p. 82-98, 2012.

CAVALCANTE, D. L.; CABRAL, D. M. A. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 9, n. 1, p. 1-18, 2014. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/5132/3542>. Acesso em: 12 jan. 2025.

CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP)**. Brasília, DF: CFC, [s.d.]. Disponível em: <https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

CLÈVE, C. M.; FREIRE, A. (coord.). **Direitos fundamentais e jurisdição constitucional: análise, crítica e contribuições**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CLUNE, W. H. Law and Public Policy: Map of an Area. **Southern California Interdisciplinary Law Journal**, v. 2, 1993, p. 1-39.

CLUNE, W. H. Legal Disintegration and a Theory of the State. **German Law Journal**, v. 12, 2011, p. 186-205.

COELHO, Inocêncio Mártires. **O novo constitucionalismo e a interpretação constitucional**. 2006.

COMPARATO, F. K. A nova cidadania. *In*. **Direito Público**: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, p. 3-24, 1996.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**, ano 86, v. 737, p. 11-22, mar. 1997.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2001. 600 p.

CONANDA. **Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 13 abr. 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view>. Acesso em: 15 abr. 2025.

CONANDA. **Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**. Brasília: CONANDA, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1005>. Acesso em: 10 out. 2024.

CONANDA. **Plano Nacional Primeira Infância: 2010-2022 | 2020-2030**. Rede Nacional Primeira Infância (RNPI); ANDI Comunicação e Direitos. 2. ed. Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020. Acesso em: 10 out. 2024.

CORBRIDGE, S. Development as freedom: the spaces of Amartya Sen. **Progress in Development Studies**, v. 2, n. 3, p. 183-217, 2002.

COSTA, I. G. da; TOSAWA, S. O papel das políticas públicas de inclusão do trabalhador no combate ao desemprego. *In*: KNOERR; V. C. de S.; BERTONCINI, M. (Orgs). **Diálogos impertinentes - Administração Pública**, 2014, p. 127-148.

COSTA OLIVEIRA, A. da. Os direitos de crianças, adolescentes e jovens nas constituições estaduais brasileiras: análise comparativa à luz da doutrina da proteção integral. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 27, n. 2, p. 16-16, 2022.

CRAIDY, C. *et al.* A política de educação infantil no contexto da política da infância no Brasil. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1., 1994, Brasília. **Anais [...]** Brasília1; MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994. p. 18-21.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007. 248 p.

CRUZ, C. F. da; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 126-148, 2018.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, dez. 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>.

CUSTÓDIO, A. V. Teoria da Proteção Integral: pressuposto para compreensão do Direito da Criança e do Adolescente. **Revista do Direito Unisc**, v. 29, 2008, p. 22-43, jan./jun. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/228498477.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2025.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **American Political Science Review**, [S.l.], v. 60, n. 3, p. 529-547, set. 1966. DOI: 10.2307/1952969. Acesso em: 16 set. 2024.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. Towards a predictive theory of government expenditure: US domestic appropriations. **British Journal of Political Science**, v. 4, n. 4, p. 419-452, Oct 1974. Disponível em: https://ideas.repec.org/a/cup/bjposi/v4y1974i04p419-452_00.html. Acesso em: 16 set.2024

DIDONET, V. **ECA e a primeira infância**. Rede Nacional da Primeira Infância, Brasília, DF, 2015. Boletim online. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/eca-e-primeira-infancia-por-vital-didonet-educador-e-assessor-legislativo-da-rede-nacional-primeira-infancia>. Acesso em: 3 dez. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993**. Brasília, DF, Diário Oficial do Distrito Federal, 8 jun. 1993. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/legislacao/lei-organica-do-distrito-federal>. Acesso em: 8 out. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n. 28.906, de 27 de março de 2008**. Dispõe sobre o relatório Orçamento Criança e Adolescente. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/57398/Decreto_28906_27_03_2008.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n. 32.598, de 15 de dezembro de 2010**. Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, 16 dez. 2010. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=decreto-32598-de-15-de-dezembro-2010>. Acesso em: 4 out. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **ADI 30003-4**, rel. Des. Ângelo Canducci Passareli. Julgado em 6 nov. 2015. Disponível em: <https://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgil1?NXTPGM=plhtml02&TitCabec=2%AA+Inst%E2ncia+%3E+Consulta+Processual&SELECAO=1&CHAVE=20150020300034ADI&COMMAND=ok&ORIGEM=INTER>. Acesso em: 8 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n. 36.287, de 20 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre a gestão dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, 21 jan. 2015. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78917/Decreto_36287_20_01_2015.html. Acesso em: 4 out. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Resolução Ordinária n. 57, de 11 de agosto de 2020**. Dispõe sobre recomendação de instalação da Comissão de Trabalho para análise do relatório Orçamento Criança e Adolescente – OCA. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, 2020. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9a7680647e0e44b9a10e9c60f8c2dd1a/Resolu_o_Ordin_ria_57_11_08_2020.html. Acesso em: 15 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Manual técnico de orçamento MTO 2025**. 2020. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/04/index-1.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar n. 987, de 26 de julho de 2021.** Autoriza a criação e define as áreas de atuação da Universidade do Distrito Federal – UnDF e dá outras providências.]. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, 26 jul. 2021. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d63441567ac346e3bb12c2ac68f43b7b/LC_987_2021.html#capV_art20. Acesso em: 16 jan. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n. 43.321, de 16 de maio de 2022.** Dispõe sobre a integração da Escola Superior de Ciências da Saúde - ESCS na Universidade do Distrito Federal - UnDF, e dá outras providências.]. Brasília, DF: Diário Oficial do Distrito Federal, 16 mai. 2022. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/04690fc4e704404da93256004e2b19bf/Decreto_43321_16_05_2022.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2043.321%2C%20DE%2016,UnDF%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 16 jan. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **OCA Relatório Orçamento Criança e Adolescente: 2018/2019.** 2024. Disponível em: https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/relatorio_OCA_2018-e2019___FINAL.pdf. Acesso em: 14 mar. 2024.

DOURADO, L. F. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2024.

DOURADO, L. F. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, 2013.

DOURADO, L. F. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 143, p. 477-498, 2018.

DROMI, J. R. La Reforma Constitucional: El Constitucionalismo del “por-venir”. In: ENTERRIA, E. G. de; ARÉVALO, M. C. (coord). **El Derecho Público de Finales de Siglo: Una Perspectiva Iberoamericana**. Madri: Fundación BBV, 1997, p.107-116.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 691-713, 2007.

DUARTE, M. R. T.; SANTOS, M. R. S. Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil. **Educação e Sociedade**, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, dez. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014143803>.

DWORKIN, R. **Levando os direitos à sério**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Nova Jersey: Prentice-Hall, 1984. 377 p.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Nova Jersey: Prentice Hall, 1965. 143 p.

ENAP. **Conceitos Básicos de Orçamento Público**. 2014. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico%20B%C3%A1sicos.pdf)

20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf. Acesso em: 4 out. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787**. Disponível em: <https://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em: 4 out. 2024.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. 404 p.

FALEIROS JÚNIOR, R. G.; BORGES, P. C. C. Perspectivas críticas dos direitos humanos e políticas públicas no Estado brasileiro. *In*: MANÍGLIA, E. (Org.). **Direito, políticas públicas e sustentabilidade**: temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica: UNESP, 2011. p. 51-58.

FARENZENA, N. Capacidades de Financiamento da Educação Básica no FUNDEB: uma costura. *In*: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; FERNANDES, M. D. E. (Orgs.). **Financiamento da Educação no Brasil**: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos. Campo Grande: Editora Oeste, 2015. p. 83-107.

FARENZENA, N. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **TEXTURA-Revista de Educação e Letras**, v. 19, n. 40, 2017.

FARINELLI, C. C.; PIERINI, A. J. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. **O social em Questão**, v. 19, n. 35, p. 63-86, 2016.

FERRARI, R. M. M. N. A constitucionalização do direito administrativo e as políticas públicas. **A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 271-290, abr./jun. 2010.

FERREIRA, F. G. B. C.; OLIVEIRA, C. L. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 38, n. 76, p. 183, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>. Acesso em: 12 jan. 2025.

FLEURY, S. Direitos sociais e restrições financeiras: escolhas trágicas sobre universalização. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 16, n. 6, p. 2686-2688, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000600003>. Acesso em: 12 jan. 2025.

FORTES, J. **Contabilidade Pública**: Orçamento público. Lei de Responsabilidade Fiscal. 9. Brasília: ed. Franco & Fortes, 2006.

FRANCO, L. E. F. A política da criança e do adolescente e o orçamento público. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 2., 2017, Florianópolis. **Anais eletrônicos [...]**. Florianópolis: UFSC, 2017. Disponível em: <https://seminarioservicosocial2017.ufsc.br/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

GARCÍA, M. (1991), “**Constitucionalismo aspiracional**” **Universidad Nacional de Colombia** (Bogotá) Université Pierre Mendès (França).

GARCÍA Villegas, M (2005). "**Democracia y Estado social de Derecho. Aspiraciones y Derechos en el constitucionalismo latinoamericano**" En: Cárdenas, Miguel (Coord.) La Reforma Política Del Estado En Colombia: Una Salida Integral a la Crisis (pp. 203-227); Bogotá, Fescol. Cerec.

GARCÍA, M, (2013) "**Monográfico Colombia: desafíos y posibilidades de una nación en construcción.**". Sevilla.

GARCÍA, L. (2015) "**Constitucionalismo deliberativo, estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia dogmática**", UNAM, recuperado de:
<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/rt/printerFriendly/43508/44797>.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Katz editores, 2015.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 394 p.

GLUZ, M. P. O Novo FUNDEB É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo FUNDEB. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, 2021.

GOBBI, M. A. Entre a casa, a rua e a escola: o que o menino viu? Itinerários de uma criança em São Paulo. **Teias**, v. 19, p. 8-27, 2018.

GOLDBERG, M. A. A. Avaliação e planejamento educacional: problemas conceituais e metodológicos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 7, p. 61-72, jan./jun. 1973.

GOUVEIA, A. B. **Orçamento participativo, controle social e o poder público municipal: a experiência de União da Vitória/PR – (1997-2000)**. 2002. 270 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

GRADVOHL, M. A. B. L. A eficácia dos direitos fundamentais de 2ª dimensão e o orçamento público impositivo. **Controle**, Fortaleza, v. 7, n. 1, p. 347-362, abr. 2009.

GRADVOHL, M. A. B. L. A norma implícita de orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, v. 16, n. 1, p. 77, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v16i1.387>. Acesso em: 12 jan. 2025.

GUERRES-ZUCCO, D.; ZANELLA, A.; COUTINHO, A. S. Instrumentos de avaliação e parâmetros de qualidade para a educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 52, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/198053147958>

HABERLE, P. **Hermenêutica Constitucional**. Editora Sérgio Fabris, 1997.

HART, H.L.A (1961). "**El Concepto De Derecho**", Abedelo – Perrot.

HERMANY, R.; DIAS, F. da V. O direito social à educação para crianças e adolescentes no plano municipal: desafios constitucionais para concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, n. 57, 2013.

HESSE, K. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HESSE, K. **Temas fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

HÖFLING, E. de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, p. 30-41, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>

HORTA, R. M. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: DeI Rey, 1995. p. 366.

JACCOUD, L.; MENESES, A.; STUCHI, C. Coordenação intergovernamental e comissões intergestores no SUAS. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

JARAMILLO, Lorenzo Calderon et al. **El espíritu de la constitución política de Colombia: quince años después**. Universidad Autónoma de Manizales, 2007.

JUND, S. **Direito Financeiro e orçamento público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas públicas sociais**. Rio de Janeiro: CEDE, 2014. (Texto para discussão, n. 92). Disponível em: <https://cedeu.uff.br/wp-content/uploads/sites/251/2021/04/TD-092-KERSTENETZKY-C.-2014.-Políticas-públicas-sociais.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

KRAMER, S.; NUNES, M. F. R.; PENA, A. Crianças, ética do cuidado e direitos: a propósito do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Educação e Pesquisa**, v. 46, p. e237202, 2020.

KREIS, A. M.; CHRISTENSEN, R. K. Law and public policy. **The Policy Studies Journal**, v. 41, n. S1, 2013, p. S38-52.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1991.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Whitefish: Literary Licensing LLC, 2011. 274 p.

LAFUENTE, José M^a Balle. **La judicialización de la interpretación constitucional**. Madrid: Colex, 2000.

LOEWENSTEIN, K. **Teoria de la constitucion**. Barcelona: Ariel, 1970.

LEITE, C. C. Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas. **Juizado da Infância e da Juventude**, n. 5, 2003.

Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2764825/Carla_Carvalho_Leite.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

LICIO, E. C.; PONTES, P. Capítulo 10 – A agenda do Sistema Nacional de Educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas. *In*: JACCOUD, L. (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap10>. Acesso em: 1º abr. 2025.

LIMA, M. M. A. **O Direito da Criança e do Adolescente**: fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001, p. 62.

LIMA, P. G. O planejamento da educação brasileira (PNE 2001-2024). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 15, n. 1, p. 704-718, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp.1.13344>.

LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. **Public administration review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. **Public policy: The essential readings**, p. 113-127, 1995.

LOBO, J. Hermenêutica, interpretação e aplicação do Direito. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 72, p. 125-146, 2019.

LOPES, J. R. de L. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no estado social. In: **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2010.

LUHMANN, N. "Die Einheit des Rechtssystems". In: **Rechtstheorie 14** (Berlin: Duncker & Humblot), p. 129-154, 1983.

MACHADO, J. T. A experiência brasileira em orçamento-programa: uma primeira visão. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 1157-1175, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000400012>. Acesso em: 12 jan. 2025.

MACHADO, M. R. (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p.

MALCHER, F. de S.; DELUCHEY, J.-F. Y. Da noção liberal de pessoa à refundação da cidadania universal: provocações para pensar os sujeitos e sua emancipação pelos direitos humanos. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. Vitória, v. 18, n. 2, p. 179-204, maio/ago. 2017.

MÂNICA, F. B. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Direito Público**, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.

MARQUES, E.; FARIA, C. A. **A política pública como campo multidisciplinar (coletânea)**. São Paulo: Editora Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, 2010.

MASSARDI, W. de O.; ABRANTES, L. A. Classificação dos municípios mineiros em relação à composição de suas receitas. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 4, n. 1, p. 144-161, 2014.

MATUS, C. **O Método PES**: roteiro de análise teórica. São Paulo: FUNDAP, 1997b.

MAXIMILIANO, C. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MEAD, L. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, v. 68, n. 3, 1995.

MENDES, D. C. V. R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. Katál**. Florianópolis. v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a02v10n2.pdf>. Acesso em: 5 out. 2024.

MENDES, G. F.; BRANCO, G. G. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, M. **Regras fiscais e o caso do teto de gastos no Brasil**. São Paulo: Insper, 2021.

MONFREDINI, M. I. **Proteção integral e garantia de direitos da criança e do adolescente: desafios à intersetorialidade**. 2013, 282p. Tese (Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/915797>. Acesso em: 17 out. 2014.

MONT'ALVÃO, A. Desigualdade de progressão educacional no Brasil: interação entre características familiares e contextuais. **BIB**, v. 75, p. 13-40, 2014.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAND, C.-A. **Le droit neo moderne des politiques publiques**. Paris: LGDJ, 1999.

MOTTA, F. Inquietações sobre ensino jurídico e políticas públicas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-02/interesse-publico-inquietacoes-ensino-juridico-politicas-publicas/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

MÜLLER, F. Métodos de trabalho do direito constitucional. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 16, 1999.

NEVES, M. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 132, p. 321-330, 1996.

NOGUEIRA, J. A. N. A tentativa de derrotabilidade da doutrina da proteção integral por meio da argumentação substantiva: uma análise a partir da ADI 3.446. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, v. 17, n. 2, 2º quadrimestre de 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp> - ISSN 1980-7791. DOI: <https://doi.org/10.14210/10.14210/rdp.v17n2.p456-479>. Acesso em: 15 abr. 2025.

NUNES, S. P. P.; MARCELINO, G. F.; SILVA, C. A. T. Os tribunais de contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Contabilidades e Organizações**. v. 13, e145151, 2019.

OLIVEIRA, D. A. *et al.* Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, p. 483-492, 2011.

OLIVEIRA, R. L. P. Direito à educação e federalismo no Brasil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 39-47, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/169>. Acesso em: 26 abr. 2024.

OLIVEIRA, S. D.; ROMÃO, L. F. de F. **A História da Criança por seu Conselho de Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015.

OLIVEIRA TAVEIRA, C. de; MARÇAL, T. B. Proibição do retrocesso social e orçamento: em busca de uma relação harmônica. **Revista de Direito Administrativo**, v. 264, p. 161-186, 2013.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: relatório. Nova York: ONU, 2000. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-mil%C3%AAnio>. Acesso em: 10 nov. 2024.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: Mh Comunicação, 1994.

OSTROM, E. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. *In*: SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. New York: Routledge, 2007.

OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes**. La evolución de las instituciones de acción colectiva. 2. ed. em espanhol. Tradução e revisão técnica de Leticia Merino Pérez. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PAMPLONA, D. A.; VILLATORE, M. A. C.; TERRA, C. A.; FERRAZ, M. O. K. Direitos fundamentais, garantias constitucionais e políticas públicas de educação: classes hospitalares como políticas públicas de inclusão. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 21, n. 1, p. 107-138, 2020.

PASCOAL, V. F. **Direito Financeiro e Controle Externo**: teoria, jurisprudência e 250 questões de concursos públicos (atualizado com a lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

PATTON, M. Q. **Qualitative research & evaluation methods**: Integrating theory and practice. Nova Iorque: Sage publications, 2014. 832 p.

LIZCANO-PÉREZ, Sofía. **Los límites del constitucionalismo aspiracional: una discusión entre la ambición y la sostenibilidad**. 2016.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Londres: Chatham House, 1986. 592 p.

PICCINI, Ó. C.; REIS, D. F. P. dos. As ouvidorias públicas como instrumento de transparência: aspectos jurídicos e federativos. **SEQUÊNCIA (UFSC)**, v. 43, p. 1-29, 2023.

PILAU, N. C. Do Estado de Direito à Constituição Econômica para efetividade do direito social para a primeira infância. **Revista Justiça do Direito**, v. 30, n. 3, p. 460-477, set./dez. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v30i3.6238>

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-898, out. 2007.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2000. 711 p.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

PL. **Brasil acima de tudo, Deus acima de todos**: plano de governo. Brasília: 2018.

Disponível em:

https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 4 out. 2024

PMDB. **Ponte para o futuro**: uma proposta do PMDB para tirar o Brasil da crise. Brasília: PMDB, 2015. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Fundam%20C3%A7%C3%A3o%20Ulisses%20Guimar%C3%A3es.pdf. Acesso em: 4 out. 2024.

POLI, L. C.; HAZAN, B. F. Orçamento Público: desenhando um modelo democrático de planejamento orçamentário. **Revista de Direito Administrativo**, v. 266, p. 187-208, 2014. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v266.2014.32147>.

PONTES, P. A. de M. M.; L, E. C. **Mapeando o debate sobre o Sistema Nacional de Educação**: o que dizem as propostas sobre a criação de uma nova instância de pactuação. Texto para Discussão, 2020

PROTÁSIO, C. G.; BUGARIN, M. S.; BUGARIN, M. S. S. À espera da reforma orçamentária: um mecanismo temporário para redução de gastos públicos. **Estudos Econômicos**, v. 34, p. 5-41, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612004000100001>

PULCINELLI, A. L. G.; JANINI, T. C. O mínimo existencial da criança e do adolescente diante da reserva do possível: uma questão orçamentária. **Duc In Altum-Cadernos de Direito**, v. 9, n. 17, 2017. DOI: <https://doi.org/10.22293/2179-507x.v9i17.469>

QUIRINO, S. R. Orçamento público como fonte de estudos educacionais. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 1, 2011.

RABENHORST, Eduardo R. Desafios à efetivação do pluralismo político no Brasil. **Agora: Revista Jurídica da Fal**, Natal, v. 3, n. 3, p. 290-311, 2007.

RAMIDOFF, M. L. **Direito da Criança e do Adolescente**: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

RAZ, J. The rule of law and its virtue. *In: The rule of law and the separation of powers*. Londres: Routledge, 2017. p. 77-94.

RECASÉNS SICHES, L. **Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho**. 2. ed. México: Editora Porrúa, 1973.

RECK, J. R.; BITENCOURT, C. M. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

REZENDE, F.; CUNHA, A. **O orçamento dos brasileiros**: por que ele não desperta maior interesse? Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2014.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 959-992, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-76122010000400009>. Acesso em: 12 jan. 2025.

RIBEIRO, P. D. **O federalismo brasileiro e as políticas públicas educacionais**: um estudo a partir do Supremo Tribunal Federal. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2012.

RODRIGUES, E. **A justiça juvenil no Brasil e a responsabilidade penal do adolescente**: rupturas, permanências e possibilidades. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

ROMA, J. C. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e cultura**, v. 71, n. 1, p. 33-39, 2019.

ROSEMBERG, F.; MARIANO, C. L. S. A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 693-728, dez. 2010.

ROSEMBERG, F. *et al.* **A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais**. Educação infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades-CEERT, p. 11-46, 2012.

SABATIER, P. A. The need for better theories. *In: SABATIER, P. A. (ed.). Theories of the policy process*. 2. ed. New York: Routledge, 2007.

SALAMON, L. M. **The tools of government**: a guide to the new governance. Nova York: Oxford University Press, 2002.

SALES, M. A. Política de direitos da criança e do adolescente: entre o litígio e a tentação do consenso. *In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.). Política Social*,

Família e Juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2010, parte III, cap. 3, p. 207-241.

SALGADO ÁLVAREZ, J. “El reto de tomarnos en serio el Estado Social de Derecho.” **revista de Derecho**, n. 7, 2007. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4065>. UASB-Ecuador / CEN. Acesso em: 12 jan. 2025.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. 430 p.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, p. 15-32, 4 ago. 2014.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. **Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica**. Brazilian journal of physical therapy, v. 11, p. 83-89, 2007.

SANCHES, O. M. **O ciclo orçamentário:** uma realização à luz da Constituição de 1988. In: **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea, v. 2. Brasília, ENAP, 2006.

SANTANA, C. da S.; ELUI, V. M. C.; CARRETTA, R. Y. D. Uma revisão sistemática sobre o Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020). **Revista de EDUCAÇÃO do Cogeime**, v. 22, n. 42, p. 53-69, 2013.

SANTOS, F. R. dos *et al.* O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 191-212, 2017.

SANTOS, M. L. dos. **Interpretação Constitucional no Controle Judicial das Políticas Públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006. 79 p.

SANTOS OLIVEIRA, F. C. dos. Accountability: o estudo de sua aplicação a partir da Constituição da República de 1988 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 281, n. 3, p. 143-177, 2022.

SARLET, I. W. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARMENTO, D; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: Teoria, Tópicos e Métodos de Trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 65.

SARMENTO, D. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 113-146, 2009.

SAVIANI, D. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, p. 380-392, 2010.

SAVIGNY, F. C. v. System des heutigen römischen Rechts (1840-1849). Tradução de Jacinto Mesía e Manuel Poley. **Sistema del derecho romano actual**, v. 1, 1878.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental.** 2015. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SILVA, J. A. da S. **Orçamento Programa no Brasil.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, de P. e. **Vocabulário Jurídico.** atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, P. M. C. da. Do AMICUS CURIAE ao método da sociedade aberta dos intérpretes. **Revista CEJ**, v. 12, n. 43, p. 22, 2009.

SILVA REIS, S. da; CUSTÓDIO, A. V. Fundamentos históricos e principiológicos do direito da criança e do adolescente: bases conceituais da Teoria da Proteção Integral. **Revista Justiça do Direito**, v. 31, n. 3, p. 621-659, 2017.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo.** Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SMANIO, G. P. Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a Efetivação da Cidadania. *In*: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M. **O Direito e as políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013. (ebook)

SOARES, J. F.; ALVES, M. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 149, p. 492-517, 2013.

SOARES, M. G. F.; SILVA, S. de O.; ALMEIDA, L. R. V. B. de; SOARES, L. M. dos S. A regulamentação da lei do Novo FUNDEB desafios e perspectivas. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 299-315, jan./abr., 2021.

SOUZA, C. Políticas públicas uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018. 72 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 5 mar. 2024.

SOUZA, D. B. de; BATISTA, N. C. Perspectiva comparada em políticas públicas de educação: Estudos Brasil-Espanha. **Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 25, p. 1-43, 2017.

SOUZA, I. F. de; CABRAL, J. Políticas públicas para crianças e adolescentes: uma análise a partir do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 6, n. 1, p. 115-151, 2018.

SOUZA, K. R.; KERBAUY, M. T. M. A organização dos sistemas de ensino nos países do Mercosul. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, p. 1670-1687, 2019.

SOUZA, M. C. D.; LIMA, M. R. S. de (org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. **Direito Constitucional: Teoria, Tópicos e Métodos de Trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 65.

STRECK, Lenio Luiz. O panpricipiologismo e a “refundação positivista”. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; FRAGALE FILHO, Roberto; LOBÃO, Ronaldo. **Constituição & ativismo judicial. Limites e possibilidades da norma constitucional e da decisão judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

TAVARES, A. R. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*. p.734. ISBN 9788553621248. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621248/>. Acesso em: 4 jan. 2025.

TCU. **Acórdão n. 2334/2016 - TCU - Plenário**. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2025.

TEIXEIRA, J. H. M. **Curso de Direito Constitucional**. Texto revisado e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TORRES, H. T. **Teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. 512 p.

TORRES, H. T. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, v. 1, p. 25-54, 2014a.

TOZATO, H. de C. *et al.* Avaliação de impacto de políticas públicas: o estudo de caso do PIBIC/ICMBio no Brasil. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 25, p. 676-700, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772020000300009>.

UPRIMNY, R. **Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos**. (En línea), 2013. Disponível em: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2011/04/doctrina28469.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.

UPRIMNY, R. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. **El derecho en América Latina**, p. 109, 2011.

VALLE, V. L. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, p. 113-134, 2018.

VECCHIA, E. D.; MONTROYA, M. A. Orçamento e planejamento municipal: um estudo de caso. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 86, p. 136-155, 2002.

VERONESE, J. R. P. Humanismo e infância: a superação do paradigma da negação do sujeito. *In*: MEZZARROBA, O. (Org.). **Humanismo Latino e Estado no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, Treviso: Fondazione Cassamarca, 2003, p. 439.

VERONESE, J. R. P. **Direito da Criança e do Adolescente**. Florianópolis: OAB Editora, 2006.

VIAN, M.; MELLO, J. C. G. de; BOEIRA, C. **Orçamento & Fundo**: fundo dos direitos da criança e do adolescente. Brasília: Focus Gráf. Ed., 2002.

WETHERBE, J. C.; DICKSON, G. W. Zero-Based Budgeting: An Alternative to Chargeout Systems. **Information & Management**, v. 2, p. 203-213, 1979.

XIMENES, S. B.; PINTO, E. G. O Custo Aluno Qualidade na PEC do FUNDEB. **Consultor Jurídico Conjur**, publicado em 12/8/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-12/xavier-graziane-pinto-custo-aluno-qualidade-pec-FUNDEB/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.