

O DIREITO ORÇAMENTÁRIO E AS METAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

THE LAW OF THE BUDGET AND THE GOALS OF PUBLIC EDUCATIONAL POLICIES IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO'S IN MULTIANNUAL PLAN

Karine Tomaz Veiga¹

Resumo: Este artigo diz respeito à Avaliação Orçamentária de Políticas Públicas Educacionais da Unidade Orçamentária 18010 da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (Seeduc - RJ), para o período de 2016 a 2019, correspondente ao Plano Plurianual Fluminense. Trata-se de pesquisa qualitativa e quantitativa, embasada nos métodos bibliográfico e exploratório, tendo como problema a discussão sobre as causas das inexecuções destas políticas, no âmbito do Direito Orçamentário. Baseia-se na corrente de accountability educacional, quanto ao dever de prestar contas e ser responsável pelo cumprimento das Leis da Educação. O estudo ressaltou a inexecução de R\$ 2,362 bilhões que deixaram de ser aplicados nas ações programadas no período; mensurou o cumprimento do orçamento quanto à exequibilidade e eficácia de 6 Programas de Governo e 60 Ações Governamentais; além de apoiar o controle social ao evidenciar a concepção sistêmica de governança orçamentária educacional. O referido estudo concluiu que o Estado do Rio de Janeiro desrespeitou as programações legais previstas no orçamento, ao desvirtuar objetivos, finalidades e escolhas alocativas do legislador.

Palavras-chave: Direito Orçamentário. Avaliação Orçamentária de Políticas Públicas Educacionais. *Accountability* educacional.

Abstract: This article concerns the Budget Evaluation of Educational Public Policies Unit 18010, Rio de Janeiro's State Education Department (Seeduc - RJ), from 2016 to 2019, corresponding to the Rio de Janeiro Pluriannual Plan. It is a qualitative and quantitative research, based on bibliographic and exploratory methods, having as a problem the discussion about the causes of non-execution of these policies in the scope of Budget Law. It bases on the current of educational accountability, regarding the duty to be accountable and responsible for complying with the laws of Education. The study highlighted the non-execution of R\$ 2.362 billions that weren't applied in actions scheduled in the period; measured compliance with the budget regarding the feasibility and effectiveness of 6 Government Programs and 60 Government Actions; in addition to supporting social control by highlighting the systemic conception of educational budget governance. The study concludes that the State of Rio de Janeiro disrespected the legal schedules foreseen in the budget by distorting the legislator's objectives, purposes, and allocative choices.

Keywords: Budget Law. Budgetary Evaluation of Public Educational Policies. Educational *Accountability*.

1 Mestre em Educação (UERJ), com ênfase na Avaliação Orçamentária de Políticas Públicas, Especialista em Direito Público Aplicado (EBRADI), com MBA em Administração Pública e Gerência de Cidades (IBPEX), graduada em Direito (Mackenzie) e Auditoria Fiscal e Tributária (UGF). É assessora do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, cedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, onde é Auditora de Controle Externo. Foi Auditora do TCM-RJ e Analista de Planejamento e Orçamento da SEFAZ/SGO-RJ. karinetomazveiga@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O Direito do Orçamento, enquanto ciência dinâmica, desde a sua elaboração até a execução, possui relações estabelecidas com o meio, com o momento da sua aplicação e com diversos atores envolvidos, sendo a crise financeira que assola o Estado do Rio de Janeiro reflexo de inúmeros fatores.

Mais especificamente, encarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), até a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.048/2008 como uma Lei de efeitos concretos, em razão da ausência de generalidade ou impessoalidade e com vigência anual e individualizada para cada um dos entes públicos, o orçamento público torna-se peça fundamental para a consecução das políticas públicas e atendimento aos principais anseios sociais. De iniciativa exclusiva do Poder Executivo, devendo ser aprovado pelo Poder Legislativo, é considerado pela doutrina como ato administrativo em sentido material, dotado da forma de lei.

De outro modo, com caráter imperativo (obrigatoriedade) e normativo (atribuição com poder-dever de fazer ou de não fazer algo), explicita quais as intenções dos Programas de governo da atual gestão por meio de atividades, projetos e operações especiais.

Ademais, considerando que o corolário da democracia diz respeito ao poder-dever de prestar contas, atribuído ao administrador público pelo titular do Poder Político, o povo, conforme Moraes (2016, p. 347), o seu poder financeiro reflete a atividade de obtenção, gestão e aplicação dos recursos arrecadados. Compreende a obtenção da receita pública e a realização da despesa. Logo, é poder-dever do gestor público administrar bem o que está sob a sua guarda/ responsabilidade, em respeito à autêntica função social da Administração Pública – *Public Value*.

No contexto do Estado do Rio de Janeiro, um verdadeiro cenário de “tempestade perfeita”, conforme denominado diversas vezes pelo então governador² e amplamente veiculado nas redes sociais, agravou severamente o desequilíbrio das finanças públicas. Com um considerável déficit financeiro, resultante da frustração na arrecadação da receita, queda no preço do barril de petróleo, aumento das despesas com inativos, entre tantos outros prejuízos, fatos que comprometeram as despesas de caráter obrigatório, com reflexos significativos na prestação de serviços públicos essenciais, especialmente nas áreas da saúde e educação, com o descumprimento, inclusive, dos mínimos constitucionais. Como consequência, o Regime de Recuperação Fiscal³ impôs a implementação de medidas emergenciais e de reformas institucionais, com vistas ao reestabelecimento das contas públicas.

2 Termo utilizado pelo ex-governador Luiz Fernando Pezão. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/acordo-de-recuperacao-do-rio-homologado-pezao-diz-que-plano-requer-ajuste-profundo-21788507>. Acesso em: 27 jan. 2021.

3 Aprovado pela Lei Complementar Federal n. 159/2017 para fornecer aos Estados com desequilíbrio financeiro grave, instrumentos para o ajuste de suas contas.

Diante dos descumprimentos dessas políticas fundamentais, aos quais a educação sofre consequências por vezes desastrosas, em razão de destinações orçamentárias inexistentes ou insuficientes, pode-se observar os indicadores de (in) eficácia ou (in)exequibilidade das políticas educacionais, segundo Veiga (2019, p. 255), refletidos na execução orçamentária da Unidade Orçamentária 18010 – Secretaria de Estado de Educação (Seeduc). Observar o comportamento da alocação orçamentária e a efetiva destinação de recursos para o atendimento das metas educacionais envolve, sob qualquer condição, conhecer os pressupostos das normas e procedimentos que abrangem a Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais (AOPPE), especialmente na modalidade *ex-post*, a fim de observar qual o Grau de Exequibilidade (GExPPE) e de Eficácia das Políticas Públicas Educacionais (GEPPE).

Com o objetivo geral de dimensionar e conhecer todas as políticas executadas pela Rede Estadual de Ensino, no período compreendido entre 2016 e 2019, este estudo busca demonstrar, especificamente, as classificações das despesas públicas fixadas nas Leis Orçamentárias Anuais e as suas alterações ao longo de cada um dos exercícios financeiros, além das suas respectivas liquidações, evidenciando os seguintes indicadores do cumprimento das leis da Educação: i) quem realizou as políticas educacionais (mediante descentralização para Unidades Gestoras); ii) em quais áreas; iii) com quais objetivos e finalidades; e iv) custeadas por quais recursos.

Dessa forma, adota-se uma perspectiva teórica de mensuração dos graus de cumprimento para cada uma das políticas presentes nos Programas de Governo escolhidos pelo Chefe do Poder Executivo, no momento em que elaborou as suas peças orçamentárias, correlacionando com o conceito de *accountability* educacional.

Dentro desse referencial, o dever de prestar contas sobre o gasto público realizado, e ainda sobre remanejamentos e contingenciamentos, deveria refletir o cenário fidedigno sobre o motivo pelo qual algumas políticas foram preteridas, esquecidas ou sequer inseridas nas prioridades da execução orçamentária. Nesse aspecto, corroboram Brooke (2006) e Corvalán e Mcmeekin (2006) ao afirmarem que a *accountability* significa uma cobrança por bons resultados e a demanda de que cada um dos atores envolvidos assumam a sua responsabilidade na produção destes.

Ainda, no âmbito teórico, buscou-se vasta bibliografia relacionada ao Direito Financeiro, com o olhar atento às regras e diretrizes do Direito Orçamentário, além de normativos, e legislações da área que ampararam a análise da execução orçamentária, sendo os autores principais: Abraham (2015), Bastos (2002), Faria (2009), Franco (2015), Freitas (2007; 2016), Giacomoni (2012), Gomes (2015), Mognatti (2008) e Moreira Neto (2008; 2014).

Para Veiga (2019, p. 99), a responsabilização pelas políticas da educação é consequência da fiscalização realizada sobre os atos praticados pelos seus agentes públicos, visto que a Função de Governo Educação, de acordo com a Portaria n. 42

do então Ministério do Orçamento e Gestão de 1999, ainda em vigor, não pode ser analisada sob uma perspectiva única e fechada, mas sim de forma ampla, complexa e especializada. Nesse ponto, se situa a relevância do estudo realizado, por contribuir para a discussão, diante da reduzida produção científica acerca do assunto, conforme a autora mencionada acima assinala na sua pesquisa de mestrado.

Para a análise dos dados de execução orçamentária, restringiu-se às informações extraídas do Sistema de Administração Financeira do Estado do Rio de Janeiro (SiAFE-Rio), no que diz respeito à Unidade Orçamentária 18010 – Secretaria de Estado de Educação, para o período do Plano Plurianual (PPA) referente ao quadriênio (2016-2019).

Com metodologia qualitativa e quantitativa, fazendo uso dos métodos bibliográfico e exploratório, esta pesquisa preocupou-se em traduzir o cenário das políticas educacionais recentes do Estado do Rio de Janeiro. Segundo Gil (2002, p. 41), a pesquisa exploratória permite tornar o problema mais explícito, além de oportunizar a construção de hipóteses. Assim, os procedimentos combinaram diferentes métodos, que, embora diversos, possuem em comum o fato de partirem de uma afirmação que deve ser amparada com base em evidências empíricas, sendo elas: a) uma afirmação; b) evidências empíricas que amparam esta afirmação; e, c) fundamentos teóricos que pautam a afirmação às evidências (TOULMIN, 2001, p. 141-142). Deste modo, a metodologia possui inspiração no Pragmatismo Metodológico. Este método se orienta nos seguintes aspectos:

- Consequências das ações – refere-se ao fato de que procedimentos e técnicas têm implicações nos resultados encontrados;
- Centrado no problema – possui um alcance específico;
- Pluralista – combina métodos e técnicas;
- Orientado pela prática do mundo real.

Entre as técnicas utilizadas, combinou instrumentos (documentos) de coleta direta e indireta de informações para a pesquisa. Entre a documentação indireta, destaca-se a pesquisa documental em arquivos públicos, tais como: documentos oficiais, publicações parlamentares e documentos jurídicos, em especial, as peças orçamentárias – Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual –; os processos de Prestação de Contas do Governo apreciados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e os relatórios fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Assim, haja visto a natureza aplicada do trabalho, adotou-se, para cruzamento e análise de dados, o software Tableau e planilhas eletrônicas.

A hipótese fundamental consistiu em confirmar que o Estado do Rio de Janeiro desrespeitou legalmente as programações previstas no Plano Plurianual e nas Leis

Orçamentárias Anuais, principalmente quando permitiu que Unidades Orçamentárias se desvinculassem dos objetivos e finalidades pretendidas, quando das escolhas alocativas no momento de elaboração das peças.

Para relatar os resultados da pesquisa, o presente artigo foi dividido em cinco seções, iniciando-se por esta de caráter introdutório. A segunda seção traz o embasamento teórico acerca do Direito Orçamentário e das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), seguida da percepção de como as políticas da educação estão inseridas no orçamento e dos questionamentos que orientam a realização da AOPPE e dos procedimentos metodológicos adotados. A quarta seção, por sua vez, apresenta os resultados da pesquisa e as análises empreendidas. Na última parte, faz-se as considerações finais.

2 O DIREITO ORÇAMENTÁRIO E O ORÇAMENTO PÚBLICO

Os temas orçamento e controle remontam à própria existência humana, desde o Estado Absolutista, visto que envolve o controle da riqueza. Qualquer que seja o indivíduo sensato, a busca pelo seu equilíbrio econômico e financeiro, pessoal ou familiar, será uma constante, a fim de acompanhar aqueles gastos que foram efetuados em razão da receita que foi auferida. Logo, o indivíduo estabelece como lógica o planejamento, orçamento, execução, controle e avaliação dos seus gastos, com o intuito de ter uma vida tranquila sem grandes percalços financeiros ou perdas desnecessárias.

Destarte, frente a um tema que reforça a necessidade do seu estudo, em razão da natureza extrajurídica associada às práticas fraudulentas encontradas frequentemente na administração financeira nacional, regionais e locais, poucos são os autores que o colocam dentro do aspecto jurídico (ABRAHAM, 2015). O que se observa é uma visão, quase que majoritária, de que o orçamento diz respeito à matéria de cunho eminentemente político, com execução discricionária para alguns aspectos, de natureza formal (com procedimento estabelecido na Lei de Finanças Públicas – Lei n. 4.320/1964) e condicionada às dotações orçamentárias. Acerca da hierarquia no ordenamento jurídico, assevera Barros Jr. (1966, p. 405):

Pouco importa que no seu conteúdo a lei orçamentária se não configure, em todos os seus caracteres, como lei material (e isto mesmo é hoje contestado por alguns), porque o que sobreleva é a eficácia que lhes empresta o ordenamento jurídico vigente em determinado país. Assim, sem embargo do conteúdo material da norma, se a ordem jurídica vigente, ao classificá-la entre as fontes de direito, lhe atribui determinada eficácia formal, esta é que prevalece, para a sua classificação na ordem da hierarquia dos atos jurídicos.

Como exemplo da necessidade de inserção dessa discussão, tem-se a aprovação, pela Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda à Constituição n.

565/2006 que tornou obrigatória a execução de emendas parlamentares, constituindo o que é denominado de “orçamento impositivo”. Acrescenta-se à pauta o Projeto de Lei Complementar n. 229/2009, votado pelo Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados, de origem do Senador Tasso Jereissati e conhecido, inicialmente, como Projeto da “Lei de Responsabilidade Orçamentária”, hoje “Projeto de Qualidade Fiscal”. Tal medida reforça a atenção que se deve dispensar para a necessidade de que normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, alterem dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável.

Grande contribuição sobre o Direito do Orçamento veio com os estudos de Emerson César da Silva Gomes (2014), quando defendeu sua Tese⁴ de Doutorado “*Regime Jurídico da Despesa Pública no Brasil*” e abordou a temática dentro do viés de que a despesa pública, em sentido amplo, constitui um instrumento essencial à implementação de políticas públicas.

Para Gomes (2015), dentro do Direito Orçamentário encontrar-se-ão outras temáticas que dirão respeito, também, às receitas públicas, aos créditos públicos, ao limite de endividamento e outros aspectos, em que as despesas públicas deveriam ser analisadas de formas profundas e segregadas. Sendo assim, o direito dos gastos públicos possui regras próprias, processo legislativo e princípios bem definidos, não podendo ser percebido enquanto um subconjunto do Direito Financeiro, uma vez que o orçamento constitui apenas um dos condicionantes do gasto público. Do mesmo modo asseverou o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso (2020, p. 208) quando abordou a importância do orçamento e os limites do direito:

Há dois pontos a acrescentar. O primeiro: existe uma discussão ampla no Brasil sobre judicialização, mas há um debate largamente negligenciado que deveria precede-la: é o que diz respeito ao orçamento. É na lei orçamentária que as sociedades democráticas definem suas prioridades, realizam suas opções políticas e fazem suas escolhas trágicas. **Este é o momento em que se deve discutir quanto vai para a educação, para a saúde, para a previdência, para o funcionalismo público, para o transporte, para a publicidade institucional [...] maior transparência na elaboração e apresentação do orçamento à sociedade, bem como melhor controle na sua execução, poderiam impor ao Judiciário maior grau de autocontenção.** (Grifos nosso).

Observa-se, portanto, que, enquanto a execução orçamentária envolve a despesa pública em si, fixada na Lei Orçamentária, compatibilizada com os preceitos da LDO e inserida nos Programas de Governo elencados no PPA, situação em que

4 Disponível em: https://www.teses.usp.br/index.php?option=com_jumi&fileid=17&Itemid=160&lang=pt-r&id=E7A2BEDA59BE. Acesso em: 27 jan. 2021.

somente após a etapa do planejamento será possível empenhá-la, liquidá-la e pagá-la; a execução financeira se refere ao financeiro, entrada de recursos, ligada à receita pública. Neste caso, destacam-se aqui os impostos, maior fonte de arrecadação dos entes públicos e muito bem representada no Direito Tributário.

De maneira mais específica, o referencial teórico-bibliográfico dialoga com o que existe de entendimentos jurisprudenciais das mais altas Cortes de Justiça do país, bem como, com as decisões exaradas em sede de prestações de contas dos gestores públicos aos Tribunais de Contas pátrios. Apropriando-se das minúcias da materialidade e buscando referências para o discurso que se propõe, traz à baila intelectuais que definem conceitos e ventilam perspectivas de como o orçamento público deve ser programado, executado⁵ e controlado.

A compreensão dos conceitos se faz necessária, a fim de favorecer, de forma periódica, a análise das demonstrações que são disponibilizadas bimestralmente, quadrimestralmente e anualmente – Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF) – os indicadores financeiros relacionados à execução das despesas e receitas públicas, em consonância com o princípio da anualidade orçamentária. O apontamento de discrepâncias entre metas esperadas e resultados obtidos, bem como a formulação de hipóteses sobre quais as possíveis causas do mau desempenho do gestor público permitem, inclusive, que se estanque gastos que são desnecessários ou mesmo não prioritários.

Indaga-se, diante da informação compreendida, mesmo sabendo que a Carta Magna prevê a colaboração e o regime de cooperação entre os entes, quando da implantação das suas políticas de governo, por que motivo os objetivos fundamentais ainda são desrespeitados, conforme dicção do art. 3º, I e III, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, cujo mister perfaz-se na diminuição das desigualdades sociais e regionais? Considerando o ditame constitucional, com as leis que estabelecem dotação orçamentária e Plano Plurianual contendo programa de governo com metas, prazos e produtos previstos “em Lei” para serem entregues à população, por que ainda prevalece a (in)eficácia dos direitos fundamentais?

Neste aspecto, Moreira Neto (2014, p. 58) muito bem distingue a “administração pública introversa da administração pública extroversa”, bipartindo, desta feita, o interesse público em primário e secundário. Aquela, razão de ser do Estado, sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover – justiça, segurança e bem-estar social – e deve ter como prisma a supremacia, pois não é passível de ponderação, eis que consistente na melhor realização possível da vontade constitucional. Este, ao revés, diz respeito ao interesse da pessoa jurídica de direito público, enquanto parte de uma determinada relação jurídica, não deve, jamais, usar da supremacia em face do interesse particular, cabendo a adequada ponderação. E sobre a gravidade do

5 Entende-se como “realizado” aquele orçamento que, após aprovação do Poder Legislativo, foi convertido em Lei, seguido do seu empenhamento, liquidação e pagamento – fases estas conceituais da Despesa Pública.

descumprimento de princípios que envolvem a supremacia do interesse público, dentre outros sociais e coletivos, reforça Bandeira de Mello (2002, p. 808):

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas ao específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, ao ofendê-lo, abatem-se as vigas que sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

Para ilustrar essa relação entre discricionariedade e princípios norteadores da “boa democracia”, envolvendo princípios de eficiência (dever de fazer de modo certo), de eficácia (dever de fazer aquilo que deve ser feito) e de economicidade (dever de otimizar a ação estatal), o administrador público, no exercício das escolhas administrativas, está obrigado a trabalhar tendo como meta a sua melhor atuação possível. Deve possuir o compromisso indeclinável de encontrar uma solução ponderada quanto às consequências do seu agir (FREITAS, 2007, p. 29).

Diante disto, emerge a imprescindibilidade de que o Estado garanta a consecução de suas finalidades públicas, dentre as quais, pode-se destacar o cunho arrecadatório dos tributos, cujos recursos servirão para aplicar em retorno ao verdadeiro *Public Value*.

Para Franco (2015), a viabilidade das políticas públicas e das ações governamentais depende do interesse – e até mais do que isto – da necessidade de verificar e, porventura, corroborar com o dever fundamental de administrar bem a árdua função social da Administração Pública a que se obriga a cumpri-la. Com supedâneo na noção de juridicidade, funcionaliza-se a própria Administração Pública que, mais do que ser, deve, por imposição do bloco de constitucionalidade, ser eficiente, transparente, eficaz, efetiva e estratégica. Enfim, boa.

Diante de tais considerações, revelam-se os parâmetros legais que permitem corporificar uma boa – ou péssima – Administração Pública e, mais do que isto, enaltecer o relevo jurídico, pontuando se e quando a interferência decisiva alheia, máxime por parte do Poder Judiciário, seria desejável ou, porque indevida, injustificável.

Convém destacar que o objeto desta análise está inserido nas despesas programadas no PPA (2016-2019), considerando que ali se encontram todas as despesas programadas, refletindo mais especificamente a viabilidade para cada uma das políticas públicas. Desta forma, a fim de aclarar os aspectos que serão abordados, o Manual Técnico Orçamentário (MTO, 2020, p. 12-13) define Órgão Setorial e Unidade Orçamentária:

2.2.2. ÓRGÃO SETORIAL

O órgão setorial desempenha o papel de **articulador no âmbito da sua estrutura**, coordenando o **processo decisório** no nível subsetorial (UO). Sua atuação no processo orçamentário envolve:

- estabelecimento de diretrizes setoriais para elaboração e alterações orçamentárias;
- definição e divulgação de instruções, normas e procedimentos a serem observados no âmbito do órgão durante o processo de elaboração e alteração orçamentária;
- **avaliação da adequação da estrutura programática e mapeamento das alterações necessárias;**
- coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de programas e ações;
- fixação, de acordo com as **prioridades setoriais**, dos **referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas UO;**
- **análise e validação das propostas e das alterações orçamentárias de suas UOs; e**
- **consolidação e formalização da proposta e das alterações orçamentárias do órgão.**

2.2.3. UNIDADE ORÇAMENTÁRIA (UO)

As UOs, apesar de não integrarem o Sistema de Planejamento e Orçamento previsto no *caput* do art. 4º da Lei n. 10.180, de 2001, **ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial**, e desempenham o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação de sua unidade.

As UOs são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo. Sua atuação no processo orçamentário compreende:

- estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias;
- estudos de adequação da estrutura programática;
- formalização, ao órgão setorial, da proposta de alteração da estrutura programática sob a responsabilidade de suas unidades administrativas;
- coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de ações orçamentárias;
- fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas unidades administrativas;
- **análise e validação das propostas orçamentárias das unidades administrativas; e**
- **consolidação e formalização de sua proposta orçamentária** (Grifos nosso).

Desse modo, a compreensão da dinâmica orçamentária, contemplando todas as suas alocações e atores, bem como os processos de disponibilização e inviabilização orçamentários, terminam por garantir a entrega dos direitos fundamentais, sabidamente dependentes de recursos para serem implementados via políticas públicas.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO ORÇAMENTO

Tomando por base as últimas políticas públicas educacionais presentes no Plano Plurianual elaborado em 2015 pelo Poder Executivo, discutido e aprovado pelo Poder Legislativo para o período de 2016 a 2019, observa-se a definição do macro-objetivo e dos objetivos setoriais, com foco na construção de uma educação básica de excelência (PPA, 2016, p. 247):

Macro-objetivo setorial: Consolidar o Estado do Rio de Janeiro como referência em educação básica no cenário nacional e desenvolver a excelência na execução da política de atendimento socioeducativo no âmbito estadual.

Objetivos setoriais:

- Garantir os direitos fundamentais e a proteção integral ao adolescente em conflito com a lei ao executar os programas de atendimento às medidas socioeducativas e às medidas de proteção específica correlatas.
- Ampliar, adequar e manter a estrutura organizacional, física e tecnológica da sede e das unidades escolares promovendo o aprimoramento da gestão escolar.
- Investir na formação e qualidade dos servidores do magistério, administrativos educacionais e socioeducativos.
- Consolidar e avançar na elevação dos resultados educacionais do Estado do Rio de Janeiro ampliando a oferta de Educação Integral e Inclusiva.
- Executar os programas de atendimento às medidas socioeducativas, ampliando sua descentralização territorial no Estado do Rio de Janeiro, segundo as orientações do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE.
- Investir na pesquisa, formação e capacitação dos recursos humanos nas áreas de atuação do Novo Degase.
- Promover a formação integral do adolescente em conflito com a lei, possibilitando a construção de seu espírito crítico, responsável e participativo na sociedade.

A fim de comparar a continuidade das políticas públicas e a evolução dos objetivos setoriais pretendidos entre os planejamentos estratégicos da educação ao longo dos dois últimos Planos Plurianuais, verifica-se, para o período de 2012 a 2015, que as pretensões para atendimentos dos anseios educacionais foram (PPA, 2012, p. 250):

Macro-objetivo: Estar entre os cinco melhores colocados no IDEB em quatro anos, tornando-se referência de bons resultados educacionais no cenário nacional.

Objetivos Setoriais:

Com base no diagnóstico apresentado no item 2 e seus subitens e para atender ao macro-objetivo da Seeduc, foram definidos objetivos setoriais que deverão ser executados pela Seeduc ao longo do período de vigência deste PPA:

- Adequar a estrutura organizacional e física;
- Melhorar as condições do corpo docente;
- Melhorar a gestão escolar;
- Melhorar os resultados educacionais do ERJ.

Assim, considerando o escopo desta pesquisa, a política educacional encontra-se estruturada na classificação programática das despesas públicas, conforme ordenação qualitativa e quantitativa do objeto do gasto. A primeira diz respeito à caracterização da política, com seu objetivo e finalidade; e a segunda, à mensuração dos valores necessários para o cumprimento daquele objetivo e à definição das metas de entrega. Para isso, o Manual Técnico Orçamentário (MTO), na sua edição para o exercício de 2020, definiu o papel do programa de trabalho:

O programa de trabalho, que define qualitativamente a programação orçamentária, deve responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, sendo, do ponto de vista operacional, composto dos seguintes blocos de informação: classificação por esfera, classificação institucional, classificação funcional, estrutura programática e principais informações do Programa e da Ação. (MTO, 2020, p. 30).

Qualitativamente, as perguntas que devem ser respondidas pelo programa de trabalho são:

Quadro 1 - Questionamento qualitativo da política pública

BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual Orçamento?
Classificação Institucional	Órgão	Quem é o responsável por fazer?
	Unidade Orçamentária	
Classificação Funcional	Função	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
	Subfunção	
Estrutura Programática	Programa	O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?
Informações Principais da Ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido ou prestado?
	Unidade de Medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	Onde é feito?
		Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: MTO, 2020, p. 30.

De outro modo, para os questionamentos quantitativos, todas as informações

pertinentes às dimensões físicas e financeiras da política pública devem ser verificadas. Entende-se, como dimensão física, aquela que diz respeito ao número (quanto se pretende entregar) de bens e serviços realizados, em resposta à pergunta qualitativa do produto (o que será produzido ou prestado?). Já a dimensão financeira envolve identificar os aspectos relacionados aos custos necessários para cada ação governamental, portanto, etapa relevante para o planejamento, projeção e mensuração da exequibilidade de cada política pública, visto que não basta que ela esteja prevista no orçamento público, é necessário que haja orçamento suficiente e adequado à sua consecução. O MTO (2020, p. 31) organiza os questionamentos quantitativos da seguinte forma:

Quadro 2 - Questionamento quantitativo da política pública

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

Fonte: MTO, 2020, p. 30.

Com o propósito de identificar a política pública educacional presente no orçamento público fluminense, destaca-se o conceito de Programa de Governo que representa a categoria que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um determinado problema social (MTO, 2020) e não se confunde com o conceito de programa de trabalho. Já as Ações Governamentais representam as práticas necessárias para o atingimento dos objetivos pretendidos por cada um dos Programas de Governo e contêm finalidades definidas, além de metas físicas e financeiras de entrega de produtos para cada um dos anos do Plano Plurianual.

Importa considerar ainda o grande valor do Programa de Governo como elemento de conexão entre as ações de governo, sendo imprescindível que o seu desempenho seja aferido globalmente e isoladamente, com o intuito de avaliar a sua perenidade e atendimento aos anseios sociais envolvidos. A seguir, a Figura 1 ilustra o formato das informações dispostas no “Programa 0152 - Operacionalização e Desenvolvimento da rede de Ensino”, quanto à política educacional “Ação 2033 – Apoio Suplementar à Educação Básica” que possui a finalidade de “garantir a identificação do aluno do ensino público assim como a operacionalização e o ambiente favorável ao ensino e aprendizado” e a previsão demonstrada de entrega dos seguintes produtos: “Unidade Escolar climatizada” e “Uniforme escolar concedido”.

Figura 1 - Programa de Governo 0152 - Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino presente no Plano Plurianual (2016-2019)

PLANO PLURIANUAL 2016 - 2019

PROGRAMAÇÃO SETORIAL DO PODER EXECUTIVO
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

Programa: 0152 - OPERACIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE DE ENSINO

AÇÃO: 2033 - Apoio Suplementar à Educação Básica

FINALIDADE: Garantir a identificação do aluno do ensino público assim como a operacionalização e o ambiente favorável ao ensino e ao aprendizado.

FUNÇÃO: 12 - Educação

SUBFUNÇÃO: 122 - Administração Geral

TIPO DE AÇÃO: Orçamentária / Atividade

UNIDADE DE PLANEJAMENTO: 1801 - SEEDUC

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 1801 - SEEDUC

PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	META FÍSICA					TOTAL DO PPA	REGIÃO
		2016	2017	2018	2019			
Unidade escolar climatizada	unidade	642,00	696,00	759,00	813,00	813,00	METROPOLITANA	
	unidade	51,00	55,00	60,00	64,00	64,00	NOROESTE FLUMINENSE	
	unidade	77,00	84,00	92,00	96,00	96,00	NORTE FLUMINENSE	
	unidade	44,00	48,00	52,00	56,00	56,00	BAIXADAS LITORÂNEAS	
	unidade	72,00	78,00	85,00	91,00	91,00	SERRANA	
	unidade	79,00	86,00	93,00	100,00	100,00	MÉDIO PARAÍBA	
	unidade	34,00	37,00	40,00	43,00	43,00	CENTRO-SUL FLUMINENSE	
	unidade	16,00	17,00	19,00	20,00	20,00	COSTA VERDE	
Uniforme escolar concedido	unidade	576.149,00	1.152.298,00	1.152.298,00	1.152.298,00	4.033.043,00	METROPOLITANA	
	unidade	65.586,00	131.173,00	131.173,00	131.173,00	459.105,00	NOROESTE FLUMINENSE	

Fonte: Lei n. 7.211/2016 (PPA, 2016, p. 276).

Assim, a consolidação dessas informações, planejadas de modo responsável, deve viabilizar a consecução das pretensões da gestão, quanto à resolução das principais demandas sociais, admitindo, ainda, o exercício do controle por aqueles que decidam acompanhar a relação “orçamento planejado” *versus* “orçamento realizado” *versus* “entregas promovidas”. Para este ponto, Pederiva (1998) enfatiza a observância ao orçamento estratégico:

Os orçamentos representam mais que documentos que autorizam a realização de despesas públicas. Eles são a expressão do planejamento dessas despesas, em obediência a um plano governamental concebido para o Estado - de acordo com objetivos e prioridades previamente deliberados - e que deve ser seguido, qualquer que seja a plataforma de governo. (PEDERIVA, 1998, p. 34).

E sobre o papel desses instrumentos de programação das políticas educacionais, alude-se também o conceito de sustentabilidade orçamentária, especialmente fomentada em meio a um desenvolvimento sistêmico e integrado, que se não controlada, termina por comprometer a continuidade das políticas e o próprio atendimento desses direitos no presente e no futuro. E é justamente por esses motivos, forçados a vestir “as lentes da sustentabilidade social, ambiental, econômica (com todas as suas correlações), ética e jurídico-política”, que o Estado

passa a se preocupar em implementar “políticas constitucionalizadas” de função indutora de boas práticas sustentáveis, ao lado da função isonômica da oferta de oportunidades e de direitos para todos (FREITAS, 2016, p. 245).

O orçamento público estatal quadrienal e anual, aliados e conexos, termina por evidenciar as reais escolhas promovidas pela sociedade, via Poder Executivo e com anuência do Poder Legislativo, para resolução dos problemas sociais vigentes, não cabendo ao gestor atuar, de forma discricionária, afastando o cumprimento de políticas essenciais e asseguradas pelo art. 6º da Carta Cidadã (1988).

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Sobre este aspecto, Veiga (2019) reforça o papel do Plano Plurianual na concretização das soluções propostas, notadamente quanto à tentativa de aproximação do valor público esperado e à realidade do que está posto e é exequível:

Com o propósito de estabelecer diretrizes, objetivos e metas de atuação dos gestores, em prol da consecução das políticas públicas, conforme estabelece a Carta Magna de 1988 no § 1º do artigo 165, o PPA conecta o anseio social à realidade da programação orçamentária destinada pelo poder público para a defesa dos seus direitos, permitindo verificar a viabilidade e continuidade das políticas ao longo dos anos (VEIGA, 2019, p. 212).

Ainda sobre a importância do cumprimento dessa programação, a recente Emenda Constitucional n. 100 de 2019, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal de 1988, na visão de alguns doutrinadores, é a expressão clara da positivação do orçamento impositivo, visto que altera a perspectiva de orçamento autorizativo para cumprimento obrigatório, salvo impedimento técnico, ao mencionar a expressão “tem o dever de executar as programações orçamentárias” associada à concepção de resultado a ser entregue, mediante “efetiva entrega”, como se percebe:

Art. 165

[...]

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Neste momento, Araújo (2019)⁶ chama atenção para a fragilidade no cumprimento das programações orçamentárias, o que corrobora com o conhecido argumento de que as peças de planejamento orçamentário são “pura ficção”:

6 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-15/mario-araujo-importancia-controle-interno-orcamento>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Ocorre que aquela reforma constitucional a qual modificou substancialmente a Constituição financeira, parte da Constituição que aborda especificamente o Direito Financeiro e o processo de planejamento orçamentário e que envolve os artigos 163 a 169, inseriu como diretriz constitucional outro assunto já então positivado no artigo 48, alínea “a” da Lei 4.320/1964: a execução do planejamento orçamentário como obrigação da administração pública.

Com a promulgação daquela emenda, eis agora o que prescreve o recente artigo 165, parágrafo 10 da Constituição Federal: “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

Positivar aquela determinação é um indicativo de que o legislador constituinte reconhece que a execução orçamentária é destoante do seu planejamento, o que pode provocar uma crise de representatividade do poder político constituído, além de comprovar que as leis orçamentárias padecem de eficácia e a obrigatoriedade quanto ao “dever de executar as programações orçamentárias” é nítida nesse sentido.

Ademais, além do Plano Plurianual, outros instrumentos formulados pelo Poder Executivo, Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sujeitam-se à aprovação e à discussão no Poder Legislativo, devendo ser objeto de audiências públicas, na fase de elaboração, e de prestação de contas das ações governamentais. Tais instrumentos evidenciam as prioridades escolhidas e como deverá ser concretizada a destinação específica de cada uma das fontes de recursos da educação por exercício financeiro para cada uma das políticas públicas.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)/ 2015 confirma também estas percepções quando enfatiza o papel do orçamento público como sendo o principal instrumento de controle interno, externo e social, sob os aspectos da legalidade e da legitimidade, sendo considerado “pedra angular” na construção de relações de confiança entre cidadãos e Estado. Somente por ele seria possível confrontar o discurso político declarado, enquanto Plano de Governo (do gestor-candidato), com aquele plano intencional (proposto pelas peças orçamentárias), sob o seio da gestão eleita.

O orçamento é um documento político central do governo, mostrando como anual e plurianualmente os objetivos serão priorizados e alcançados. Juntamente com outros instrumentos de política governamental - como leis, regulamentos e ações conjuntas com outros atores da sociedade - o orçamento visa transformar planos e aspirações em realidade. Mais do que isso, o orçamento é um contrato entre cidadãos e estado, mostrando como os recursos são arrecadados e alocados para a prestação de serviços públicos. A experiência de recentes anos sublinhou como o bom orçamento é apoiado e, por sua vez, apoia os vários pilares da governança pública moderna: transparência, integridade, abertura, participação, responsabilidade e uma abordagem estratégica para planejar e alcançar os objetivos nacionais. O orçamento é, portanto, uma pedra angular na arquitetura da confiança entre os estados e seus cidadãos. (OCDE, 2015, p. 5).

Amparando a ideia de gestão da confiança que deve ser perseguida, elaboração das políticas educacionais requer decisões pensadas, planejadas e avaliadas de forma *ex-ante* e *ex-post*⁷, quanto aos possíveis impactos e fatores de aplicação necessários, para que, mediante decisões baseadas em evidências, as formulações e implementações possam ser realizadas. Nas Figuras 2 e 3, é possível observar as etapas do ciclo de políticas públicas clássico, ilustrado por Secchi (2010), relacionando-as com os aspectos orçamentários de manutenção e custeio destas mesmas políticas, via processo orçamentário (MOGNATTI, 2008):

Figura 2 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Secchi (2010).

De acordo com Secchi (2010), o ciclo das políticas surge a partir do diagnóstico do problema social, perfazendo a agenda, com suas propostas de alternativas de soluções discutidas junto à sociedade, para então decidirem sobre a implementação, por meio de lei (em regra, aqui nascem as peças orçamentárias com os seus Programas de Governo e Ações Governamentais). Na sequência, finalizado o planejamento das políticas para aquele exercício, promove-se a avaliação dos resultados para então decidirem, novamente, se a política será mantida, em razão do seu caráter de manutenção e continuidade de direitos que devem ser atendidos; ou se deve haver a sua extinção, por ineficiência na consecução dos objetivos ou porque a mesma atingiu o seu objetivo máximo e não há mais problema social.

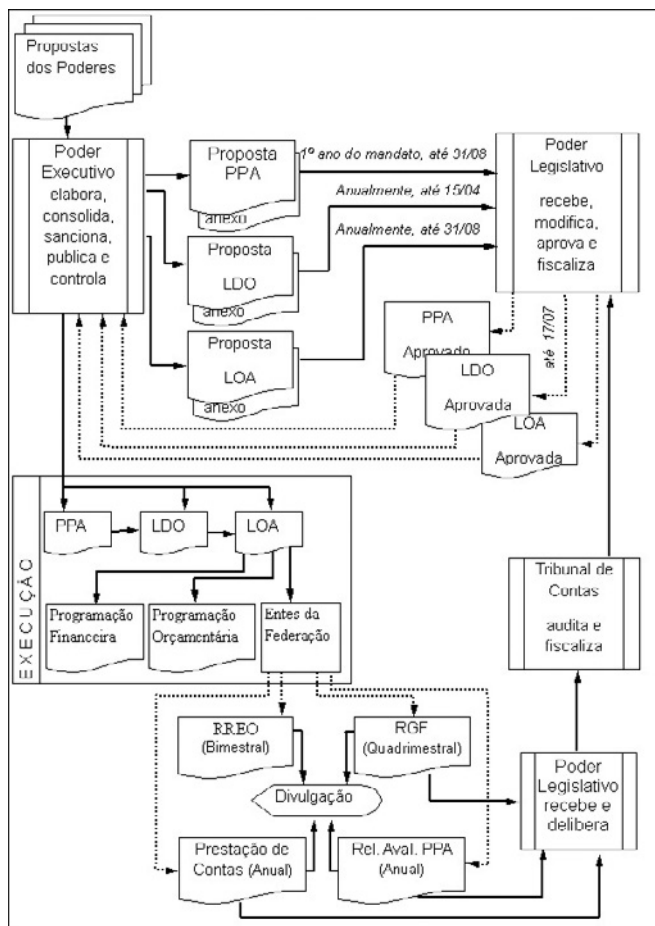
Sobre a conexão e influência do ciclo de políticas públicas no ciclo orçamentário, Veiga (2019) aponta para a necessidade de se observar a colisão entre planejamento e realidade, devido à ausência de dotações suficientes que inviabiliza o atendimento de políticas públicas propostas:

7 Sobre estes modelos de avaliação, o IPEA e a CGU elaboraram, em 2018, os Guias Práticos de Avaliação *ex-ante* e *ex-post*, como referenciais metodológicos para auxiliar o processo de harmonização e coordenação das avaliações das políticas públicas. Possuem o foco no aprimoramento das políticas públicas e na prestação de contas à sociedade, a partir das diretrizes emanadas de instâncias estratégicas de controle.

Destaca-se, entretanto, que a elaboração do ciclo de políticas públicas colide com o ciclo de elaboração do orçamento público, justificando o que percebemos ocorrer com frequência na Administração Pública: a inexecução de políticas públicas por ausência de recursos disponibilizados para a sua consecução. Assim, essa colisão pode se referir quanto ao momento de elaboração da política e do orçamento; quanto à matéria (conteúdo) de ambos; quanto às prioridades; e ainda quanto à clareza (VEIGA, 2019, p. 214).

E, se há ausência de orçamento adequado, houve alguma falha no processo de elaboração dessas peças orçamentárias. No Brasil, adota-se o trâmite formal, com iniciativa no Poder Executivo, que elabora, consolida e encaminha, dentro dos prazos mencionados na Figura 3, o projeto de lei com o orçamento geral (Fiscal, de Seguridade Social e de Investimentos), conduzindo, na sequência, para discussão e votação no Poder Legislativo, conforme segue:

Figura 3 - Processo Orçamentário



Fonte: Mognatti (2008, p. 19) apud Câmara dos Deputados.

Dessa forma, as leis do orçamento (PPA, LDO e LOA), depois de votadas, são implementadas e passam a produzir efeitos, além de sofrer controle quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão. E, para fins de avaliação da execução orçamentária, da transparência e do equilíbrio da gestão fiscal, cabe ao gestor emitir os relatórios gerenciais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO e Relatório de Gestão Fiscal - RGF), de forma íntegra (e nos seus formatos reduzidos), tempestiva e confiável, a fim de que seja possível monitorar e acompanhar a necessidade de limitação dos empenhos (contingenciamentos), quando a arrecadação da receita não acompanhar a realização dos gastos públicos, bem como verificar o cumprimento parcial dos limites legais de gastos com pessoal, da dívida, de concessão de garantia e de operações de crédito (empréstimos concedidos).

Para avaliação das entregas das políticas públicas, de acordo com a Resolução da Secretaria de Estado da Casa Civil n. 10, de 22 de março de 2019 caberá, ainda, ao gestor prestar contas, por meio do relatório, quanto às metas das Ações Governamentais e da entrega dos seus produtos:

Art. 1º - Os órgãos e entidades estaduais poderão fazer a adequação das metas físicas da programação prevista para o exercício de 2019 na Lei n. 8.270, de 27 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual 2016-2019, com o objetivo de adequá-las aos valores definidos no Decreto n. 46.566, de 01 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e as normas para execução orçamentária de 2019.

§ 1º - A adequação das metas físicas deverá ser registrada por cada Unidade de Planejamento – UP no módulo Execução do PPA do Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão – SIPLAG;

§ 2º - As Unidades de Planejamento - UPs correspondem a cada órgão da Administração Pública direta e a cada entidade da Administração Pública indireta estadual, atuando por meio de servidores com atribuições relacionadas ao processo de planejamento.

Art. 2º - As UPs informarão a realização das metas previstas para o exercício de 2019 Governo do Estado do Rio de Janeiro Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança com vistas à elaboração dos Relatórios Quadrimestrais e Anual de Execução do PPA.

Parágrafo Único - São objetivos dos Relatórios Quadrimestrais e Anual do PPA acompanhar o alcance das metas previstas no PPA e manter atualizadas as informações do desempenho físico das ações dos programas em cada município do estado.

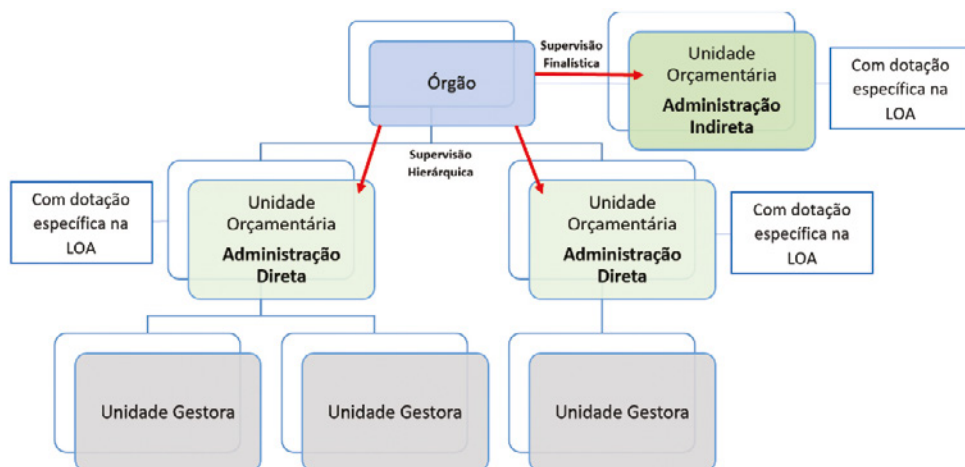
[...]

Art. 5º - Os Relatórios de Execução Quadrimestral serão compostos por informações acerca da realização física dos produtos e orçamentária das ações dos programas do PPA acumuladas no período.

§ 1º - As informações de execução física dos produtos terão como referência os valores orçamentários liquidados em cada ação, obtidos diretamente no SIAFE-Rio e disponibilizados no SIPLAG.

Como se observa, a programação orçamentária das políticas públicas deve ser consistente, real e alinhada à política fiscal e às metas e prioridades, para o atendimento das necessidades educacionais, sendo relevante evidenciar, inclusive, a supervisão dos responsáveis por cada etapa do processo de elaboração, alocação e destinação de orçamento. Na sequência, a Figura 4 ilustra como funciona a relação entre os Órgãos, as Unidades Orçamentárias e as Unidades Gestoras, conforme estabelece a classificação institucional da despesa pública e as normas de Direito Administrativo. Observa-se que, a Administração Direta pode, por desconcentração, criar novos órgãos e sobre estes exercer uma supervisão hierárquica (denominadas Unidades Orçamentárias da sua própria estrutura) e por descentralização criar novas entidades da Administração Indireta, exercendo sobre estas um controle finalístico, quanto às suas atribuições.

Figura 4 - Responsabilidade entre Órgãos e Unidades Orçamentárias



Fonte: Veiga (2019, p. 227).

Importante destacar a estrutura que compõe o Órgão 18000 – Secretaria de Estado de Educação, sendo elas: a própria Secretaria de Estado de Educação (Unidade Orçamentária 18010); o Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Unidade Orçamentária 18020); e o Conselho Estadual de Educação (Unidade Orçamentária 18030). Para este estudo, levou-se em consideração apenas os dados de governança orçamentária da UO 18010 – Seeduc.

3.1 O ORÇAMENTO EDUCACIONAL FLUMINENSE

O MTO (2020) apresenta as classificações para as despesas orçamentárias, com validade em todo o território nacional e aplicável aos três níveis de governo. Sobre as classificações, Morgado (2011, p. 5) esclarece a importância da sua composição e critérios:

Cada classificação é uma lista de códigos e seus significados, por meio da qual os diversos itens de receitas e despesas são agregados em classes semelhantes. De acordo com os critérios utilizados, torna-se possível a criação de diversos tipos de classificações, cada uma apropriada para determinado tipo de análise.

Para a identificação e controle da execução das políticas públicas educacionais, faz-se necessário adotar mecanismos de localização das classificações institucional, funcional e programática, além de observar as destinações dos gastos públicos por fonte de recursos e categoria econômica, grupo e elemento da despesa.

Acerca da classificação institucional e programática, o Quadro 3 apresenta todas as políticas públicas educacionais da UO 18010 - Secretaria de Estado de Educação no Plano Plurianual (2016-2019), com menção a 6 Programas de Governo e 43 Ações Governamentais. Na programação quadrienal, destacam-se o “PG 0303 – Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede” que tem como responsabilidade a realização de 16 ações e o “PG 0150 – Educação Inclusiva”, com 11 ações, dentre elas a “AG 2313 – Educação para Públicos Especiais” e a “AG 2339 – Educação para Pessoas com Deficiência”.

Quadro 3 - Políticas Públicas Educacionais da Rede Estadual de Ensino

PG	Programa de Governo	Ação	Ação Governamental
0002	Gestão Administrativa	8376	Manutenção do Conselho Estadual de Educação
0150	Educação Inclusiva	1833	Incentivo à Frequência Escolar Pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão I
		1840	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão II
		1844	Promoção da Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão I
		1845	Promoção da Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão II
		1846	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão III
		1847	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão IV
		1848	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão V
		1849	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão VII
		1852	Incentivo à Frequência Escolar pela Educação Esportiva - Projeto Cidadão VI
		2313	Educação para Públicos Especiais
		2339	Educação para Pessoas com Deficiência

PG	Programa de Governo	Ação	Ação Governamental
0152	Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino	2028	Suporte à Autonomia Financeira de Unidades Escolares
		2033	Apoio Suplementar à Educação Básica
		2192	Apoio aos Serviços Educacionais
		2229	Oferta de Transporte Escolar
		2299	Fornecimento de Serviços de Utilidade Pública em Unidades Escolares
		2421	Oferta de Nutrição Escolar
		2943	Reforço De Orçamento Para Transporte Escolar Na Região Do Médio Paraíba
0300	Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado	2696	Valorização do Desenvolvimento Profissional
		A492	Mapeamento para concessão de Bonificação por Resultados
0301	Excelência na Qualidade do Processo de Ensino-Aprendizagem	1052	Ampliação da Educação Integral e Educação em Tempo Integral
		2244	Incentivo à Conclusão do Ensino Médio - Renda Melhor Jovem
		2312	Realização de Atividades Extracurriculares
		2318	Aprimoramento e Efetividade do Ensino Público
		2691	Avaliação do Sistema Educacional do ERJ
		2693	Correção do Fluxo Escolar
0303	Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede	1546	Ampliação da Rede e Melhoria da Infraestrutura
		1676	Reequipamento de Unidades Escolares
		1835	Aquisição de títulos para Biblioteca Escolar
		2179	Aperfeiçoamento e Manutenção da Infraestrutura Tecnológica
		2935	Aumento Do Número De Unidades Escolares Reequipadas Pela Seeduc
		3989	Reforma Da Rede Estadual De Ensino
		3990	Reforma Do Ciep 228 - Darcy Vargas
		3991	Reforma Do Ciep Brizolão 218 Ministro Hermes Lima
		3992	Reforma Da Escola Estadual Prof. Norma Toop Uruguay
		3996	Reequipamento E Aquisição De Materiais Para Ciep Itatiaia
		3999	Reforma Do Colégio Estadual República Italiana No Município De Porto Real
		5493	Construção De Quadra Poliesportiva Coberta Colégio Estadual Pedro Braile Neto
		5494	Reforma Escola Técnica Estadual Agrícola Antonio Sarlo
		5495	Reforma Do Colégio Estadual Dr. João Maia Em Resende
		5496	Reforma Do Colégio Estadual Oliveira Botelho Em Resende
5497	Reforma Do Liceu De Humanidades De Campos		

Fonte: Veiga (2019, p. 39).

Dessa forma, o orçamento público estadual da Unidade Orçamentária 18010 Seeduc apresenta, baseado no conceito de governança orçamentária e no processo de *accountability* educacional, políticas públicas necessárias para a solução de problemas sociais e o atingimento dos objetivos de cada um destes programas. A alocação orçamentária **é então realizada de acordo com as diferentes realidades e demandas apontadas pelo planejamento setorial**. Todavia, mais adiante, observar-se-á que a destinação de dotação nem sempre garante a realização da despesa e nem mesmo assegura a resolução do problema diagnosticado. Para cada um dos exercícios será demonstrado, na sequência, o grau de eficácia e de exequibilidade para os orçamentos de 2016 a 2019.

3.2 AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS (AOPPE) NO PERÍODO DE 2016 A 2019

Para que seja possível proceder com a AOPPE, faz-se necessário dividir o orçamento público, a fim de responder aos questionamentos que fundamentam os propósitos desta modalidade de avaliação, com o foco em: i) quem gastou o recurso; ii) aonde gastou; iii) para que gastou; e iv) com o que gastou. A seguir, o Quadro 4 demonstra todas as perguntas e respostas que são esperadas quando da realização de despesas públicas:

Quadro 4 - Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais

Questão	Resposta	Classificação	Propósito	
Quem elaborou a política setorial?	Órgão	Institucional	Quem...	Gastou?
Quem possui dotação orçamentária na LOA?	Unidade Orçamentária			
Quem executará a despesa pública?	Unidade Gestora			
Em que área será realizada a despesa?	Função de Governo	Funcional	Aonde...	
Considerando a área selecionada, há subdivisão?	Subfunção			
Qual objetivo da despesa pública?	Programa de Governo	Programática	Para que...	
Que práticas serão necessárias para a consecução deste objetivo?	Ações Governamentais			
Qual a finalidade dessas práticas?				
Que produtos estas práticas pretendem entregar?	Produtos distribuídos em unidades de medida ao longo dos quatro anos do PPA			
Qual a quantidade?				
Em quanto tempo?				

Questão	Resposta	Classificação	Propósito	
Qual a natureza do gasto público - Custeio ou Investimento?	Categoria Econômica	Natureza da Despesa	Com o que...	Gastou?
Quanto foi destinado para despesas com pessoal, juros, contratações, investimentos, inversões financeiras e pagamentos da dívida?	Grupo da Despesa			
Qual a modalidade de aplicação - no próprio Estado, nos municípios, na União, em Instituições Privadas com ou sem fins lucrativos?	Modalidade de Aplicação			
Qual a especificidade da despesa pública?	Elemento da Despesa			

Fonte: Veiga (2019, p. 183).

Conforme se observa, tomando por referência o planejamento detalhado do orçamento educacional (por Órgão, Unidade Orçamentária, Unidade Gestora, Função de Governo, Subfunção, Programa de Governo, Ação Governamental, por produto que será distribuído ao longo dos quatro anos do PPA, por Categoria Econômica, Grupo da Despesa, Modalidade de Aplicação e Elemento da Despesa), avança-se no detalhamento das destinações, a fim de concluir o quanto efetivamente foi realizado, aonde e com o quê. Para Veiga (2019, p. 194) a maior contribuição da AOPPE é:

Assim, mediante identificação das estruturas responsáveis definidas pelas leis do orçamento (Órgãos planejadores das políticas setoriais e Unidades Orçamentárias detentoras das dotações que deveriam ser suficientes), sabe-se exatamente quem planejou políticas para a educação (FG-12), em que área e subárea (Subfunção), para atender qual objetivo (Programa de Governo) e com qual finalidade (Ação Governamental), gastando recursos em quais objetos de despesa (Natureza da Despesa) e custeados por qual Fonte de Recursos. Essa é a perspectiva sistêmica de avaliação das políticas públicas [...]

Feito o detalhamento das destinações do orçamento e da realização das despesas, passa-se para a avaliação do grau de eficácia e exequibilidade para cada uma das políticas públicas educacionais, considerando que a simples destinação não garante a sua execução. Resta, portanto, observar qual foi o comportamento do gestor público. Houve alocação de recursos? Essa alocação foi adequada e suficiente? Sendo suficiente, foi realizada (empenhada e liquidada)? Por que não foi? A dotação foi remanejada ou contingenciada? Houve sobra de orçamento disponível para empenhamento? Percebe-se que para cada caso, as causas e consequências podem ser distintas. Assim, em síntese, o Quadro 5 apresenta como são estruturados os indicadores de AOPPE com suas descrições, cálculos e resultados possíveis.

Quadro 5 - Indicadores de Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais

Indicador		Descrição	Cálculo	Resultados possíveis
GExpPE	Grau de Exequibilidade da Política Pública Educacional	Demonstra a retirada do orçamento público que torna a política inexecutável, sendo diretamente proporcional ao percentual redutor de alteração orçamentária.	Dotação Atualizada (-) Dotação Inicial por PG ou AG / Total Dotação Orçamentária planejada para o mesmo PG ou AG na LOA	Políticas Públicas Educacionais “com exequibilidade majorada”, “executáveis”, “potencialmente inexecutáveis” e “inexecutáveis”.
GEPPE	Grau de Eficácia da Política Pública Educacional	Demonstra a realização das despesas, em face da entrega dos serviços/ bens previstos por AG. Assim, quanto maior o percentual de liquidação, em relação à LOA (dotação inicial), maior a probabilidade de que esta política seja eficaz, ou seja, de que os produtos compromissados sejam entregues à sociedade.	Despesas Liquidadas por AG / Dotação Inicial do respectivo PG ou AG na LOA	Políticas Públicas Educacionais “eficazes”, “com eficácia comprometida” e “ineficazes”

Fonte: Veiga (2019, p. 251).

Ressalta-se que o presente estudo não adotou a metodologia de AOPPE por completo, considerando a vasta dimensão para apuração dos números da educação, quanto ao que seria considerado ou não como MDE, além de todos os gastos na Função de Governo Educação (o que envolve outras estruturas de Unidades Orçamentárias para além do Órgão 18000 Seeduc). Assim, os procedimentos metodológicos adotados seguem estritamente à avaliação do GExpPE e do GEPPE dos Programas de Governo e Ações Governamentais da UO 18010 – Seeduc. Dessa forma, toda e qualquer despesa registrada no campo respectivo desta Unidade Orçamentária, para o período de 2016 a 2019, foi considerada nesta análise.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Considerando os valores nominais da programação orçamentária destinada aos 6 Programas de Governo da Rede Pública de Ensino estadual e sua execução, a avaliação das políticas educacionais sob a responsabilidade da UO 18010 – Seeduc, ao longo do período do último PPA (2016-2019), apontou para um total de R\$ 19,602 bilhões de orçamento aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Ademais, a Tabela 1 demonstra que, ao longo de cada exercício, esse orçamento ainda foi acrescido em R\$ 709,242 milhões, embora o total de despesas realizadas⁸ (R\$ 17,948 bilhões) não tenha atingido nem mesmo o valor originário planejado. Desse modo, R\$ 2,362 bilhões deixaram de ser aplicados na Educação, conforme a Tabela 1 a seguir:

⁸ Este estudo considerou como despesa realizada a metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para apuração do cumprimento do limite constitucional em 2019, com prestação de contas em 2020: Despesas Liquidadas mais Restos a Pagar não liquidados até o limite da sua disponibilidade de caixa, devidamente comprovada e relativa a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb. Ressalta-se que, a partir de 2020, com prestação de contas em 2021, somente serão consideradas realizadas as despesas efetivamente pagas (vide Processo TCE-RJ n. 100.797-7/18).

Tabela 1 - Avaliação Orçamentária dos Programas de Governo da UO 18010 - Seeduc (2016-2019)

Programa	Ano	Dotação Inicial (LOA)	Dotação Atualizada	GExPPE	Despesas Liquidadas	GEPPE
0002 - GESTÃO ADMINISTRATIVA	2016	4.139.336.390	3.985.146.298	-3,72%	3.469.602.664	83,82%
	2017	3.915.373.529	3.623.212.455	-7,46%	3.329.708.538	85,04%
	2018	3.689.270.096	3.438.268.303	-6,80%	3.351.864.872	90,85%
	2019	3.454.227.952	3.522.869.109	1,99%	3.422.968.713	99,10%
0150 - ESCOLA INCLUSIVA	2016	24.928.704	5.275.047	-78,84%	4.324.692	17,35%
	2017	8.864.521	8.490.185	-4,22%	7.156.889	80,74%
	2018	20.314.284	15.203.690	-25,16%	10.836.246	53,34%
	2019	63.151.105	27.890.439	-55,84%	15.478.462	24,51%
0152 - OPERACIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE DE ENSINO	2016	849.829.821	944.598.620	11,15%	782.907.273	92,13%
	2017	747.837.861	1.090.512.147	45,82%	949.679.871	126,99%
	2018	863.933.847	1.410.081.739	63,22%	1.229.317.476	142,29%
	2019	961.136.948	1.021.727.630	6,30%	754.269.245	78,48%
0300 - MAGISTÉRIO ATRATIVO, QUALIFICADO E VALORIZADO	2016	30.035.048	26.694.199	-11,12%	1.177.477	3,92%
	2017	2.648.600	2.527.816	-4,56%	0	0,00%
	2018	3.067.700	0	-100,00%	0	0,00%
	2019	3.800.000	32.286.995	749,66%	486.993	12,82%
0301 - QUALIDADE NO PROCESSO ENSINO-APRENDIZAGEM	2016	131.136.963	92.235.594	-29,66%	2.927.472	2,23%
	2017	13.585.149	62.339.703	358,88%	52.960.808	389,84%
	2018	41.747.660	72.144.551	72,81%	3.281.304	7,86%
	2019	95.532.624	242.811.387	154,17%	123.389.438	129,16%
0303 - PADRÃO DE QUALIDADE DA INFRAESTRUTURA FÍSICA DA REDE	2016	91.612.119	73.943.309	-19,29%	22.654.476	24,73%
	2017	38.962.780	8.416.822	-78,40%	1.662.906	4,27%
	2018	182.673.869	145.200.526	-20,51%	4.915.422	2,69%
	2019	229.352.576	459.726.454	100,45%	407.280.712	177,58%
Total		19.602.360.146	20.311.603.018	3,62%	17.948.851.951	91,56%

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Nota: os resultados **em vermelho** na coluna GExPPE representam aspectos negativos de redução do orçamento disponível em mais de 50%. Na coluna GEPPE, os valores **em vermelho** representam eficácias, ou seja, realizações de despesas, abaixo de 50%. Em contraponto, os montantes **em azul** superam os 100% (Grifos nosso).

Conforme descreve o referencial teórico, é sabido que as alterações orçamentárias de redução da dotação disponível por remanejamento podem afetar os resultados das despesas realizadas, frente à programação dos objetivos pretendidos por cada um dos Programas de Governo. Verificou-se, portanto, na Tabela 1, os Graus de Exequibilidade da Política Pública Educacional (GExPPE) com reduções do orçamento acima de 50% em 3 Programas de Governo (PG 0150 – Educação Inclusiva foi reduzido em 78,84% (2016); em 55,84% (2019); PG 0300 – Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado reduzido em 100% (2018); e PG 0303 – Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede reduzido em 78,40% (2017)), o que representa elevar o risco do não atendimento das finalidades dessas políticas.

Além disso, a apuração do Grau de Eficácia da Política Pública Educacional (GEPPE), avaliado em todos os exercícios e programas da UO 18010 Seeduc, demonstrou percentuais de realização da despesa abaixo de 50%, o que significa afirmar que, embora houvesse orçamento disponível autorizado na LOA, as despesas para aqueles Programas de Governo não foram realizadas.

Em outros casos, a eficácia superou o percentual de 100%, representando falha no planejamento originário e/ou demanda por créditos adicionais para a conclusão dos objetivos pretendidos.

Conforme a necessidade do leitor, o mesmo poderá recorrer à Tabela 1 para análise sistêmica da governança orçamentária estadual da UO 18010 Seeduc. A fim de ilustrar, merece destaque o PG 0300 – Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado que se tornou totalmente ineficaz (0,00%), em razão da própria redução do orçamento disponível (100%) em 2017 e 2018.

De outro modo, em 2017, a política presente no PG 0301 – Qualidade no Processo de Ensino-Aprendizagem obteve 389,84% de grau de eficácia, visto que realizou R\$ 52,960 milhões de despesas, em relação à programação inicial de R\$ 13,585 milhões.

Na sequência, mediante avaliação orçamentária, observou-se que, 60 Ações Governamentais obtiveram destinação de orçamento previsto nas Leis Orçamentárias Anuais, embora não autorizados legalmente pelo Plano Plurianual. Logo, 17 ações a mais foram programadas e/ou executadas no período. A exemplo, a AG 0467 – Despesas Obrigatórias de Caráter Primário obteve R\$ 6,015 milhões de dotação inicial e liquidou R\$ 2,354 milhões, evidenciada na Tabela 2, a seguir, onde é possível encontrar as demais 16 ações não inseridas no PPA (2016-2019).

Demonstradas, também, na Tabela 2, das ações programadas, percebe-se ainda que apenas 41,66% delas sofreram liquidação. Com índices zerados de eficácia, para cada política educacional presente nas demais ações, 58,33% sequer realizou despesas.

Tabela 2 - Avaliação Orçamentária das Ações Governamentais da UO 18010 - Seeduc (2016-2019)

Ação	Dotação Inicial (LOA)	Dotação Atualizada	Alteração	GExPPE	Despesas Liquidadas	GEPPE
0467 - DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER PRIMÁRIO	6.015.000	3.251.307	-2.763.693	-45,95%	2.354.720	39,15%
1052 - AMPLIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL E EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL	76.245.189	131.486.650	55.241.461	72,45%	1.310.873	1,72%

Ação	Dotação Inicial (LOA)	Dotação Atualizada	Alteração	GExPPE	Despesas Liquidadas	GEPPE
1546 - AMPLIAÇÃO DA REDE E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA	425.446.097	481.722.836	56.276.739	13,23%	249.247.592	58,58%
1676 - REEQUIPAMENTO DE UNIDADES ESCOLARES	8.358.241	175.747.356	167.389.115	2002,68%	172.068.088	2058,66%
1833 - INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCACAO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO I	1.000.000	0	-1.000.000	-100,00%	0	0,00%
1835 - AQUISIÇÃO DE TÍTULOS PARA BIBLIOTECA ESCOLAR	15.000	0	-15.000	-100,00%	0	0,00%
1840 - INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCACAO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO II	1.027.142	0	-1.027.142	-100,00%	0	0,00%
1844 - PROMOÇÃO DA FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCACAO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO I	294.689	0	-294.689	-100,00%	0	0,00%
1845 - PROMOÇÃO DA FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCACAO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO II	2.005.311	0	-2.005.311	-100,00%	0	0,00%
1846 - INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCACAO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO III	1.000.000	0	-1.000.000	-100,00%	0	0,00%

Ação	Dotação Inicial (LOA)	Dotação Atualizada	Alteração	GExPPE	Despesas Liquidadas	GEPPE
1847 - INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCACÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO IV	2.005.311	0	-2.005.311	-100,00%	0	0,00%
1848 - INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCACÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO V	800.000	0	-800.000	-100,00%	0	0,00%
1849 - INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCACÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO VII	500.000	0	-500.000	-100,00%	0	0,00%
1852 - INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCACÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO VI	1.000.000	0	-1.000.000	-100,00%	0	0,00%
1871 - REFORMA DE ESTRUTURA	200.000	0	-200.000	-100,00%	0	0,00%
1872 - QUADRA DE ESPORTES	200.000	0	-200.000	-100,00%	0	0,00%
1883 - TECNOLOGIA	10.311	0	-10.311	-100,00%	0	0,00%
1910 - VEÍCULO PARA PROJETO PAFEE - ANGRA DOS REIS	100.000	0	-100.000	-100,00%	0	0,00%
1912 - COBERTURA DA QUADRA CE S. E. ANGEL JONES	100.000	0	-100.000	-100,00%	0	0,00%
1913 - COBERTURA DA QUADRA CE P. JEANNETTE S C MANNARINO	100.000	0	-100.000	-100,00%	0	0,00%

Ação	Dotação Inicial (LOA)	Dotação Atualizada	Alteração	GExPPE	Despesas Liquidadas	GEPPE
1956 - INCENTIVO A FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCACÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO	1.005.311	0	-1.005.311	-100,00%	0	0,00%
1957 - PROMOÇÃO DA FREQUENCIA ESCOLAR PELA EDUCACÃO ESPORTIVA - PROJETO CIDADÃO	3.005.311	0	-3.005.311	-100,00%	0	0,00%
1981 - VERBA PARA O COLÉGIO DA POLÍTICA MILITAR	500.000	0	-500.000	-100,00%	0	0,00%
1990 - AQUISIÇÃO DE ÔNIBUS TRANSPORTE ESCOLAR	200.000	0	-200.000	-100,00%	0	0,00%
2010 - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ENTRE ÓRGÃOS ESTADUAIS/ AQUIS COMBUSTÍVEL E LUBRIFICANTES	2.108.558	1.716.508	-392.050	-18,59%	1.338.087	63,46%
2016 - MANUT ATIVID OPERACIONAIS / ADMINISTRATIVAS	57.283.599	52.140.422	-5.143.177	-8,98%	41.543.934	72,52%
2028 - SUPORTE À AUTONOMIA FINANCEIRA DE UNIDADES ESCOLARES	555.611.466	1.216.781.974	661.170.508	119,00%	1.107.974.857	199,42%
2030 - PESS E ENC SOCIAIS DA EDUC BÁSICA - ENS FUNDA	1.785.670.425	2.013.786.667	228.116.242	12,77%	2.000.716.930	112,04%

Ação	Dotação Inicial (LOA)	Dotação Atualizada	Alteração	GExPPE	Despesas Liquidadas	GEPPE
2030 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA - ENSINO FUNDAMENTAL	4.007.270.016	4.110.859.137	103.589.121	2,59%	3.868.682.412	96,54%
2070 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA - ENSINO MÉDIO	9.812.883.799	9.502.941.860	-309.941.939	-3,16%	8.916.284.732	90,86%
2179 - APERFEIÇOAMENTO E MANUTENÇÃO DA INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA	107.132.006	29.416.918	-77.715.088	-72,54%	15.197.836	14,19%
2192 - APOIO AOS SERVIÇOS EDUCACIONAIS	497.502.664	681.769.310	184.266.646	37,04%	428.853.895	86,20%
2229 - OFERTA DE TRANSPORTE ESCOLAR	412.881.138	444.784.330	31.903.192	7,73%	387.725.320	93,91%
2244 - INCENTIVO À CONCLUSÃO DO ENSINO MÉDIO - RENDA MELHOR JOVEM	30.015.000	14.942.286	-15.072.714	-50,22%	0	0,00%
2270 - APOIO À EDUCAÇÃO BÁSICA	319.385.842	143.625.758	-175.760.084	-55,03%	89.098.494	27,90%
2299 - FORNECIMENTO DE SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA EM UNIDADES ESCOLARES	509.545.882	681.876.424	172.330.542	33,82%	623.132.602	122,29%
2312 - REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES EXTRACURRICULARES	10.355.000	143.900.164	133.545.164	1289,67%	134.167.999	1295,68%
2313 - EDUCAÇÃO PARA PÚBLICOS ESPECIAIS	4.241.641	52.344	-4.189.297	-98,77%	26.937	0,64%

Ação	Dotação Inicial (LOA)	Dotação Atualizada	Alteração	GExpPE	Despesas Liquidadas	GEPPE
2318 - APRI-MORAMENTO E EFETIVIDADE DO ENSINO PÚBLICO	93.889.250	136.757.103	42.867.853	45,66%	44.316.782	47,20%
2339 - EDUCAÇÃO PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	99.263.587	56.807.018	-42.456.569	-42,77%	37.769.353	38,05%
2421 - OFERTA DE NUTRIÇÃO ESCOLAR	1.237.301.356	1.276.873.790	39.572.434	3,20%	1.041.283.258	84,16%
2660 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	975.863.512	739.206.070	-236.657.442	-24,25%	640.860.082	65,67%
2691 - AVALIAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL DO ERJ	66.808.797	33.816.228	-32.992.569	-49,38%	1.508.235	2,26%
2693 - CORREÇÃO DO FLUXO ESCOLAR	4.639.160	8.628.804	3.989.644	86,00%	1.255.133	27,06%
2696 - VALORIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL	39.551.348	61.509.010	21.957.662	55,52%	1.664.470	4,21%
2987 - EDUCAÇÃO AMBIENTAL-PRESERVAÇÃO RIO ITABAPOANA PARA ALUNOS DE BOM JESUS	50.000	0	-50.000	-100,00%	0	0,00%
3989 - REFORMA DA REDE ESTADUAL DE ENSINO	100.000	100.000	0	0,00%	0	0,00%
3990 - REFORMA DO CIEP 228 - DARCY VARGAS	100.000	100.000	0	0,00%	0	0,00%
3991 - REFORMA DO CIEP BRIZOLÃO 218 MINISTRO HERMES LIMA	100.000	100.000	0	0,00%	0	0,00%

Ação	Dotação Inicial (LOA)	Dotação Atualizada	Alteração	GExPPE	Despesas Liquidadas	GEPPE
3992 - REFORMA DA ESCOLA ESTADUAL PROF. NORMA TOOP URUGUAY	100.000	100.000	0	0,00%	0	0,00%
5541 - TRANSF. RECURSOS P/ CUSTEIO SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE MESQUITA	100.000	0	-100.000	-100,00%	0	0,00%
5594 - CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA NO COLÉGIO MUNICIPAL DOLORES GARCIA RODRIGUEZ	150.000	0	-150.000	-100,00%	0	0,00%
5607 - REFORMA DO COLÉGIO ESTADUAL LUIZ GUIMARÃES	400.000	0	-400.000	-100,00%	0	0,00%
5608 - REFORMA DO COLÉGIO ESTADUAL SÃO CRISTÓVÃO	351.105	0	-351.105	-100,00%	0	0,00%
7006 - AMPLIAÇÃO DA CRECHE CEI CARANGOLA - ESTRADA DE CARANGOLA 933	350.000	0	-350.000	-100,00%	0	0,00%
8021 - PAGAMENTO DE DESPESAS COM SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	16.397.641	15.755.102	-642.539	-3,92%	13.982.327	85,27%
8376 - MANUTENÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO	1.000.000	0	-1.000.000	-100,00%	0	0,00%
8432 - REFORMA DE COLÉGIO ESTADUAL DOMICIO DA GAMA	100.000	0	-100.000	-100,00%	0	0,00%

Ação	Dotação Inicial (LOA)	Dotação Atualizada	Alteração	GExpPE	Despesas Liquidadas	GEPPE
8433 - REFORMA DE COLÉGIO ESTADUAL	100.000	0	-100.000	-100,00%	0	0,00%
8434 - REFORMA DO CIEP 259	100.000	0	-100.000	-100,00%	0	0,00%
Total	19.602.360.146	20.311.603.018	709.242.872	178,77%	17.948.851.951	4836,27%

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Nota: os resultados **em vermelho** na coluna GExpPE representam aspectos negativos de redução do orçamento disponível em mais de 50%. Na coluna GEPPE, os valores **em vermelho** representam eficácias, ou seja, realizações de despesas, abaixo de 50%. Em contraponto, os montantes **em azul** superam os 100% (Grifos nosso).

Por fim, ainda quanto às Ações Governamentais, observando as reduções orçamentárias promovidas por meio de remanejamentos, chama a atenção o fato de 34 ações reduzirem mais de 50% do seu orçamento inicial aprovado na LOA. Em 30 dessas ações a redução foi total. Ou seja, 100% do orçamento que fora votado na LOA, discutido, em tese, por meio de audiências públicas, para o atendimento de determinadas finalidades educacionais, foi retirado por meio de decreto.

5 CONSIDERAÇÕES

Diante dos resultados encontrados, esta pesquisa analisou os aspectos relacionados à execução e avaliação das políticas públicas educacionais, com o olhar na viabilidade de cada Programa de Governo e Ação Governamental da UO 18010 Seeduc. Lançou luz para questões recorrentes do cenário estadual que envolve a alteração do orçamento votado, aprovado e confiado pela sociedade, mas que se tornou indisponível pela ação da gestão pública, mediante remanejamentos e contingenciamentos, que traduzem o Grau de Exequibilidade da Política Pública Educacional.

Além de desvelar a omissão no dever de agir, quando do não atendimento de políticas necessárias e muitas vezes urgentes para o atendimento das necessidades individuais e coletivas de todo o alunado e corpo de magistério, este estudo também destacou a inexecução, mesmo quando havia orçamento disponível, representado pelo Grau de Eficácia da Política Pública Educacional.

Evidenciou-se, diante da problematização empírico-teórica, que o ente público acaba por dissuadir o caminho da dotação votada na LOA e com isso dificulta de forma grave o controle orçamentário. Sabe-se, contudo, que a relação entre as peças orçamentárias e a não ornamentação do Direito Orçamentário é indissociável. As regras de criação, validade, execução e controle do orçamento ultrapassam a finitude de uma lei meramente anual ou quadrienal.

Desse modo, as discussões apresentadas confirmaram que a Avaliação Orçamentária de Políticas Públicas Educacionais é uma ferramenta importante para verificação e acompanhamento da governança pública dessa Função de Governo, por meio do comportamento do orçamento no decorrer de cada exercício financeiro, sob a influência de diversos fatores.

Mesmo inicialmente não tendo sido objeto deste estudo demonstrar a efetividade do pressuposto *accountability* educacional como instrumento de mensuração dessas políticas, esta pesquisa a comprovou, não só de forma teórica como também prática, quando se realiza a avaliação do orçamento público no âmbito da eficácia e da exequibilidade dos Programas de Governo e Ações Governamentais.

Os resultados dos indicadores de cumprimento das leis da Educação demonstraram também, frente ao que fora planejado, a concepção sistêmica de governança orçamentária educacional adotada. Fato que tornou viável e possível o controle social da realidade de uma gestão pública inserida nas condições de um Plano quadrienal, bem como oportunizou a compreensão das principais causas dos baixos indicadores, quanto à inexecução e ineficácia de determinadas políticas.

Diante das análises, a hipótese fundamental apontada inicialmente se confirmou, ou seja, o Estado do Rio de Janeiro desrespeitou legalmente as programações previstas no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias Anuais, principalmente quando permitiu que Unidades Orçamentárias desvinculassem-se dos seus objetivos e finalidades pretendidas, quando das escolhas alocativas realizadas pelo Chefe do Poder Executivo no momento de elaboração das peças.

Nesse espaço de considerações finais, a repetição se torna necessária, em razão do volume de dados, materialidade e relevância destas informações. Assim, para exemplificar, as extrações do sistema Siafe-Rio apontaram o total de R\$ 19,602 bilhões de orçamento aprovado para a UO 18010 Seeduc, sendo acrescido em R\$ 709,242 milhões e realizado em R\$ 17,948 bilhões no período. Desse modo, observou-se que R\$ 2,362 bilhões deixaram de ser aplicados nas ações programadas.

Para além de outros resultados, alterações orçamentárias, mediante remanejamentos, afetaram em mais de 50% três Programas de Governo, dentre eles o PG 0150 – Educação Inclusiva, reduzido em 78,84% do seu orçamento em 2016 e 55,84% em 2019; o PG 0300 – Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado reduzido, reduzido 100% em 2018; e o PG 0303 – Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede reduzido 78,40%, em 2017. Neste caso, resta configurado exemplo claro do que significa tornar uma política pública inexecutável.

Isto compreendido, frente aos resultados dos graus de exequibilidade e de eficácia dos Programas de Governo e das Ações Governamentais, esta pesquisa permitiu ainda apontar o desvirtuamento da função e finalidade da dotação aprovada pelo parlamento, o fim público, as normas de finanças públicas e o controle do rastro do recurso alterado em cada uma das ações.

Este estudo foi significativo, portanto, não apenas por atingir os seus objetivos, mas pela sistematização dos dados pesquisados e apresentados em forma de tabelas, para que outras pesquisas também possam se valer e tirar novas conclusões. Entende-se ainda que a presente análise pode ser ampliada a outras áreas de governo ou até mesmo a outras estruturas orçamentárias, considerando os padrões de classificação adotados no país, questão interessante para se pensar, desenvolver, acompanhar e monitorar em momentos futuros.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, M. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- ARAÚJO, M. A. S. **A EC 100/2019 e a importância do controle interno no planejamento orçamentário**. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-15/mario-araujo-importancia-controle-interno-orcamento>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- BARROS JR., Carlos S. de. Orçamento - Natureza Jurídica. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 83, jan./mar. 1966, p. 404-407.
- BARROSO, L. B. Doze anos da Constituição brasileira de 1988: uma breve e acidentada história de sucesso. *In: Temas de Direito Constitucional*. BARROSO, L. B., 2002.
- BARROSO, L. B. **Sem Data Venia**: um olhar sobre o Brasil e o Mundo. Rio de Janeiro: História Real, 2020.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2002.
- BASTOS, C. R. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao Setor Público**: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Editora Atlas SA, 2012.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **D.O. 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7%C3%A3o91.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise ex post. Brasília, Ipea: 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento.** Edição 2020. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BROOKE, N. As perspectivas para as políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, 2006, p. 377-401.

CORVALAN, J.; MCMEEKIN, R. W. O. *Accountability* educacional: rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. *In: McmeeKin, J. C. R. W. (Ed.). Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional.* Santiago: PREAL-CIDE, 2006.

FARIA, R. O. **Natureza Jurídica do Orçamento e Flexibilidade Orçamentária.** 2009, 288 f. Dissertação [Mestrado]. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

FRANCO, P. F. M. **Do direito fundamental à boa Administração ao dever de administrar bem: Por uma análise de políticas públicas vinculante na perspectiva dos evolucionismos educacionais,** 2015, 286 f. Dissertação [Mestrado]. Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

FREITAS, J. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública.** São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

FREITAS. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FURTADO, J. R. C. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, n. 109, 2007, p. 61-89.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, E. C. S. **Direito dos Gastos Públicos no Brasil.** São Paulo: Almedina, 2015.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: teoria e prática.** 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. Efeitos dos indicadores de qualidade da gestão pública municipal, baseados na LRF e nos indicadores de desenvolvimento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painel. *In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*, n. 8, 2015. Brasília. **Anais [...]**. Brasília: CONSAD, 2015, p. 2-25.

LEITE, H. F. O orçamento e a possibilidade de controle de constitucionalidade. **Revista Tributária e de Finanças Públicas.** n. 14. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

- LIMA, L. H. **Controle Externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LYNCH, C. A democracia como problema: Pierre Rosanvallon e a escola francesa do político. In: ROSANVALLON, P. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010, p. 11.
- MACHADO, N. **Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. 2003, 233 f. Tese [Doutorado]. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- MARTINS, I. G.; BASTOS, C. R. **Comentários à Constituição do Brasil** (promulgada em 5 de outubro de 1988), v. 6 – tomo II, arts. 157 a 169. São Paulo: Saraiva, 1991.
- MOGNATTI, M. C. F. **Transparência e Controle na Execução das Emendas Parlamentares ao Orçamento da União**, 2008, 79 f. [Monografia]. Especialização em Orçamento Público. Curso de Orçamento Público, Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), 2008.
- MONCADA, L. S. C. **Estudos de Direito Público**. Coimbra: Coimbra, 2001.
- MORAES, G. P. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- MOREIRA NETO, D. F. **Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno**. Legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- MOREIRA NETO, D. F. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- MORGADO, L. F. **O Orçamento Público e a automação do processo orçamentário**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Brasília, p. 1-24, fev. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- OECD. Organization for Economic Co-Operation and Development **Recomendação do conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. Paris: OCDE, 2015.
- PEDERIVA, J. H. *Accountability*, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 35, n. 140, out./dez. 1998.
- RIO DE JANEIRO [Estado]. **Manual Siafe-Rio**. Treinamento em Execução Orçamentária, Financeira e Contábil no Siafe-Rio. Logus Tecnologia. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/educacaofiscal/Not%C3%ADcias/Imagens/EXOFIC-01-Manual.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO [Estado]. Lei Orçamentária Anual 2016. **Lei n. 7.210, de 18 de janeiro de 2016**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC191708>. Acesso em: 10 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO [Estado]. Lei Orçamentária Anual 2017. **Lei n. 7.514, 17 de janeiro de 2017**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC191710>. Acesso em: 10 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO [Estado]. Lei Orçamentária Anual 2018. **Lei n. 7.844, de 10 de janeiro de 2018**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrcamento/2_ppa_Ido_loa/loa/loa2018_vol1_final.pdf?lve. Acesso em: 10 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO [Estado]. Lei Orçamentária Anual 2019. **Lei n. 8.271, de 27 de dezembro de 2018**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrcamento/2_ppa_Ido_loa/loa/loa_2019_vol1.pdf?lve. Acesso em: 10 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO [Estado]. Plano Plurianual 2012-2015. **Lei n. 6.126, de 28 de dezembro de 2011**. Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro - PPA para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC202012>. Acesso em: 10 jan. 2021.

RIO DE JANEIRO [Estado]. Plano Plurianual 2016-2019. **Lei n. 7.211, de 18 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro - PPA para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC202004>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TORRES, R. L. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. v. 5: O Orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TOULMIN, S. **Os Usos do Argumento**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

VEIGA, K. T. **O que as contas contam**: um estudo sobre o marco da *Accountability* Educacional e do Sharing Control desempenhados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro entre os exercícios de 2015 e 2018. 2019, 354 f. Dissertação [Mestrado]. Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.