



RELATÓRIO DO MPRN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Lista de espera, déficit de cobertura e subfinanciamento
da Assistência Social, da Educação e da Saúde
no município de Mossoró

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Relatório do MPRN sobre Políticas Públicas

ORGANIZADORES

Olegário Gurgel Ferreira Gomes
Fernanda Ianael Evangelista de Oliveira
Jéssica Lima Rocha Nogueira
Danielle Ferreira Nunes



2026



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Guglielmo Marconi Soares de Castro

Coordenador do CAOP Inclusão e 15º Promotor de Justiça de Mossoró

Olegário Gurgel Ferreira Gomes

4º Promotor de Justiça de Mossoró

Rodrigo Pessoa de Moraes

1º Promotor de Justiça de Mossoró

Sasha Alves do Amaral

Coordenador do CAOP Infância e Juventude

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

EDUCAÇÃO 1 Direito à educação em espera: diagnóstico da demanda não atendida e os desafios da expansão da educação infantil em Mossoró/RN (2024-2026)

Jéssica Lima Rocha Nogueira
Fernanda Ianael Evangelista de Oliveira
Danielle Ferreira Nunes

2 A omissão do futuro: diagnóstico da inércia orçamentária na educação infantil em Mossoró (2024-2025)

Sabrina Paulo de Oliveira

3 Planejar sem executar, educar sem expandir: insuficiência orçamentária e a reprodução do déficit na educação infantil em Mossoró (2024-2025)

Juliano Cleidson Moraes de Sousa

SAÚDE

1 O tempo oculto: a gaveta da regulação e o colapso da saúde mental de crianças e adolescentes no Ambulatório Materno Infantil (AMI)

Jéssica Lima Rocha Nogueira
Fernanda Ianael Evangelista de Oliveira

2 A mulher desassistida: os gargalos no acesso aos exames e às consultas ginecológicas no Ambulatório Materno Infantil (AMI)

Jéssica Lima Rocha Nogueira

Fernanda Ianael Evangelista de Oliveira

ASSISTÊNCIA SOCIAL

1 Panorama crítico da Assistência Social em Mossoró/RN: média e alta complexidade

Rebeka Barbosa de Melo Araújo

Guglielmo Marconi Soares de Castro

Gabriel Costa Alves

1.1. Proteção social especial de média complexidade: déficit de cobertura socioterritorial e a demanda reprimida no CREAS

1.2 Proteção social especial de alta complexidade: o desvirtuamento institucional e a ocupação crônica de vagas por pessoas idosas de alta dependência na Casa de Passagem Olga Pereira

1.3. Asfixia financeira e inadequações normativas da ILPI Filantrópica Municipal: subfinanciamento público e a impossibilidade material de expansão de vagas

APRESENTAÇÃO

Por Dr. Olegário Gurgel Ferreira Gomes

A cidadania se mede pela capacidade de um país garantir direitos a sua população. Nesse sentido, o Ministério Público Estadual constitui um canal institucional de relevância, eis que recebe denúncias, investiga ofensas a direitos fundamentais, analisa dados e sintetiza informações no intuito de transformá-las em demandas judiciais, em acordos de ajustamento de conduta e em soluções práticas para a resolução de conflitos.

A presente publicação destaca um momento especial desse fluxo de atendimento ao cidadão no município de Mossoró, com o qual as queixas e representações são traduzidas em pretensões jurídicas e em direitos efetivados. Trata-se da etapa de análise dos múltiplos e complexos elementos que integram as políticas públicas de educação, saúde e assistência social. Uma vez de posse de informações sensíveis, impõe-se à Promotoria de Justiça a tarefa de realizar o tratamento científico e produzir estudos que servirão de fundamento para, em passos seguintes, ajuizar ações civis públicas e firmar acordos judiciais e extrajudiciais.

O Relatório de Políticas Públicas do MPRN – 2026 é um exemplo desse trabalho de estruturação e análise. Nos artigos que compõem essa publicação, apresenta-se uma amostra do esforço criterioso do Ministério Público Estadual em receber as denúncias, avaliar tecnicamente os casos que lhe são encaminhados e propor caminhos propositivos, de forma a demonstrar o zelo institucional com a proteção e a promoção da cidadania.

O relatório é assim uma reflexão crítica em torno das muitas vozes que alcançam a instituição, solicitando vagas nas escolas, denunciando a falta de terapias de saúde e reclamando o atendimento médico e os serviços de assistência social apropriados à criança, ao adolescente e ao idoso no município de Mossoró. Ao divulgar os métodos de trabalho e as sistematizações de denúncias de violação de direitos, o MPRN cumpre o objetivo de conferir transparência a suas ações e compartilhar informações com a sociedade, permitindo o acesso democrático a elementos básicos da gestão pública.

Boa leitura!

Educação



DIREITO À EDUCAÇÃO EM ESPERA: DIAGNÓSTICO DA DEMANDA NÃO ATENDIDA E OS DESAFIOS DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MOSSORÓ/RN (2024-2026)

Danielle Ferreira Nunes¹

Fernanda Ianael Evangelista de Oliveira²

Jéssica Lima Rocha Nogueira³

RESUMO

A insuficiência de vagas na Educação Infantil, especialmente na creche, expressa limites persistentes na materialização do direito à educação no Brasil. Embora o acesso a essa etapa esteja assegurado no ordenamento jurídico brasileiro, sua efetivação permanece atravessada por desigualdades territoriais, restrições de planejamento e fragilidades na produção de informações públicas. No município de Mossoró/RN, essa problemática ultrapassa a dimensão quantitativa da falta de vagas, envolvendo também os modos pelos quais a demanda é registrada, sistematizada, publicizada e incorporada ao planejamento educacional. Este artigo analisa a demanda não atendida por vagas na Educação Infantil entre 2024 e 2026, a partir de pesquisa documental, de caráter exploratório e abordagem quantitativa, fundamentada na comparação entre dados oficiais da Secretaria Municipal de Educação e informações produzidas pelas unidades escolares no âmbito de procedimento administrativo conduzido pela 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró/RN. Os resultados indicam que, apesar da ampliação da capacidade instalada da rede municipal, a demanda permanece concentrada nas etapas que compõem a creche, especialmente para crianças de 0 a 3 anos. Além disso, as divergências entre as bases analisadas evidenciam fragilidades nos fluxos de produção, acesso e consolidação das informações, o que compromete a transparência, o controle social e o planejamento territorial da política educacional. Conclui-se que a lista de espera por vagas na Educação Infantil deve ser compreendida como

¹ Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pós-Graduada em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Legale. Residente em Direito na 4ª Promotoria de Justiça de Mossoró. ORCID: 0009-0004-6509-6645.

² Assistente social. Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Direitos Sociais da UERN. Residente em Serviço Social na 12ª Promotoria de Justiça de Mossoró/RN. ORCID: 0000-0002-2492-3390.

³ Assistente Social. Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mestre em Serviço Social e Direitos Sociais da UERN. Assistente Ministerial em Serviço Social vinculada a Equipe de Referência das Promotorias da Infância de Mossoró.

expressão de uma desigualdade institucionalizada no acesso à política pública, exigindo respostas estruturantes do poder público municipal.

Palavras-Chave: educação infantil; creche; lista de espera; direito à educação.

1 INTRODUÇÃO

A Educação Infantil constitui uma etapa fundamental da educação básica, tanto por sua vinculação ao desenvolvimento integral das crianças quanto por sua relação direta com a proteção social das famílias. No Brasil, o reconhecimento jurídico desse direito está inscrito na Constituição Federal de 1988, que estabelece como dever do Estado a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos de idade, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que reafirma a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica (Brasil, 1988; Brasil, 1996).

Apesar desse reconhecimento normativo, a efetivação do direito à Educação Infantil ainda encontra obstáculos persistentes. A insuficiência de vagas, especialmente em creches, expressa a distância entre a previsão legal do direito e as condições concretas de sua materialização nas redes municipais de ensino. Esse problema não se restringe à ausência de matrículas disponíveis, pois envolve também desigualdades territoriais, limites de financiamento, fragilidades de planejamento e dificuldades na produção de informações públicas capazes de orientar a ação estatal.

A creche ocupa lugar particularmente sensível nesse debate. Embora a obrigatoriedade escolar recaia sobre a faixa etária de 4 a 17 anos, o atendimento às crianças de 0 a 3 anos integra o direito à Educação Infantil e constitui responsabilidade pública. Por essa razão, a existência de listas de espera nessa etapa não pode ser tratada como questão secundária. Ela revela uma forma concreta de restrição do acesso a um direito social, com impactos sobre as crianças, suas famílias e os territórios onde a oferta permanece insuficiente.

O município de Mossoró/RN não se distancia desse cenário nacional. Assim como ocorre em diversos municípios brasileiros, a rede municipal de ensino apresenta desafios relacionados à ampliação da oferta, à organização das vagas disponíveis, à concentração da demanda em determinadas etapas da Educação Infantil e à necessidade de aprimoramento dos mecanismos de registro e publicização das informações. A realidade local, portanto, deve ser compreendida como parte de um quadro mais amplo de dificuldades estruturais na efetivação da Educação Infantil, mas também a partir de suas particularidades territoriais, institucionais e administrativas.

A relevância deste estudo decorre da necessidade de compreender como a demanda não atendida por vagas na Educação Infantil tem se manifestado no município de

Mossoró/RN, especialmente diante da centralidade dessa política para a garantia do direito à educação, para a proteção social das famílias e para o desenvolvimento integral das crianças. A análise das listas de espera, da oferta de vagas e das informações produzidas pelas unidades escolares permite problematizar não apenas a quantidade de crianças sem atendimento, mas também a forma como essa demanda é registrada, sistematizada e utilizada no planejamento da política educacional. Desse modo, o debate ultrapassa a identificação numérica da falta de vagas e alcança a discussão sobre transparência, gestão pública, planejamento territorial e responsabilidade estatal.

Outro aspecto que justifica a análise está relacionado à importância da produção de dados públicos consistentes para o acompanhamento das políticas educacionais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, especialmente a partir das alterações introduzidas pelas Leis nº 14.685/2023 e nº 15.001/2024, reforça a transparência e o acesso à informação como princípios de gestão das redes de ensino, determinando a divulgação das listas de espera e a disponibilização, em meio eletrônico e acessível, de informações sobre vagas disponíveis, vagas preenchidas e listas de espera por instituição de ensino (BRASIL, 1996; Brasil, 2023; Brasil, 2024). Assim, discutir a demanda não atendida exige também refletir sobre a qualidade dos dados produzidos e sobre sua função no planejamento das respostas públicas.

Nessa perspectiva, este artigo analisa a demanda não atendida por vagas na Educação Infantil no município de Mossoró/RN, no período de 2024 a 2026, considerando os dados oficiais disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação e as informações produzidas pelas unidades escolares no âmbito do Procedimento Administrativo nº 31.23.2024.0000050/2025-03, conduzido pela 4ª Promotoria de Justiça de Mossoró/RN. A pesquisa possui natureza documental, caráter exploratório e abordagem quantitativa, orientada pela análise descritiva e comparativa de dados institucionais.

O artigo está estruturado em quatro seções. No primeiro momento, apresenta o percurso metodológico adotado na pesquisa, com a descrição das fontes documentais, dos instrumentos de coleta e da estratégia de análise. Em seguida, examina a demanda não atendida por vagas na Educação Infantil nos anos de 2024 e 2025, considerando os dados oficiais da Secretaria Municipal de Educação e as informações oriundas das unidades escolares. Na terceira seção, desenvolve a análise comparativa entre as bases de dados, com atenção às inconsistências institucionais, à centralização das informações e aos limites de transparência. Por fim, discute a oferta de vagas, a distribuição territorial da demanda, o cenário identificado em 2026 e o fluxo histórico de procedimentos instaurados pela 4ª Promotoria de Justiça, de modo a evidenciar os desafios persistentes para a efetivação do direito à Educação Infantil em Mossoró/RN.

2 METODOLOGIA

O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa documental, de caráter exploratório e abordagem quantitativa, orientada pela análise descritiva e comparativa de dados institucionais sobre a demanda não atendida por vagas na Educação Infantil no município de Mossoró/RN, no período de 2024 a 2026. O corpus empírico foi constituído a partir de duas fontes principais: registros oficiais da Secretaria Municipal de Educação, incluindo diagnósticos da rede e dados da lista de espera extraídos da plataforma SigEduc, e informações produzidas pelas unidades escolares no âmbito de procedimento administrativo de acompanhamento de políticas públicas conduzido pelo Ministério Público.

Para a coleta de dados junto às unidades escolares, foi utilizado instrumento estruturado voltado ao mapeamento da capacidade instalada, da oferta de vagas e da demanda reprimida, contemplando variáveis relativas à organização das turmas, número de matrículas, evasão, atendimento a crianças com deficiência e quantitativo de crianças em lista de espera. O instrumento foi encaminhado a 68 unidades escolares da rede municipal. Para fins de análise específica da Educação Infantil, considerou-se o universo de 57 Unidades de Educação Infantil, observando-se diferentes níveis de completude das informações prestadas⁴. Desse total, 33 unidades apresentaram os dados solicitados, 9 não encaminharam resposta e 15 informaram não possuir acesso às informações requisitadas, especialmente quanto à lista de espera consolidada.

A estratégia analítica desenvolveu-se em três movimentos complementares, sendo eles: a) exame dos dados oficiais, b) análise das informações produzidas pelas unidades escolares e c) comparação entre ambas as bases, com vistas à identificação de convergências, divergências e lacunas na mensuração da demanda. Tal percurso permitiu apreender não apenas o volume da demanda reprimida, mas as condições institucionais de sua produção, evidenciando limites na consolidação das informações e fragilidades na oferta de vagas na Educação Infantil.

⁴ Para fins metodológicos, a análise contemplou apenas as informações recebidas até o período de sistematização dos dados. Assim, eventuais respostas encaminhadas posteriormente pelas unidades escolares não foram incorporadas ao corpus empírico da pesquisa.

3 DEMANDA NÃO ATENDIDA, OFERTA DE VAGAS E LIMITES INSTITUCIONAIS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MOSSORÓ/RN

3.1 Demanda não atendida por vagas na Educação Infantil em 2024 e 2025

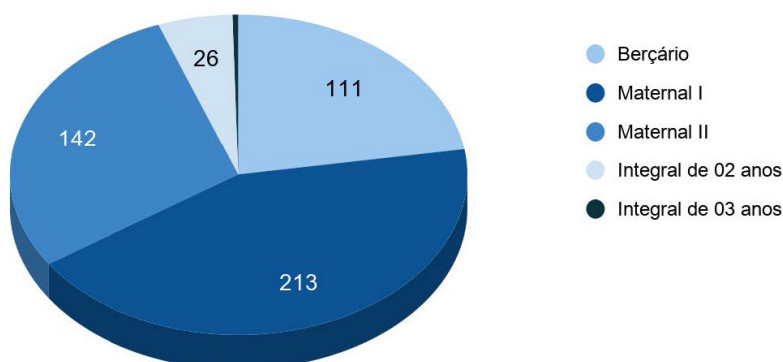
A análise dos dados oficiais da Secretaria Municipal de Educação de Mossoró/RN indica, em um primeiro plano, a redução da demanda registrada por vagas na Educação Infantil entre 2024 e 2025. No entanto, essa diminuição precisa ser interpretada com cautela, uma vez que a variação quantitativa não elimina a persistência de um padrão estrutural: a concentração da demanda nas etapas que compõem a creche. Assim, mais do que indicar uma simples queda no número de solicitações, os dados revelam a permanência de um ponto crítico no atendimento às crianças de 0 a 3 anos.

Segundo os dados consolidados pela Secretaria Municipal de Educação, em abril de 2024 foram registradas 570 solicitações de vagas na lista de espera da rede municipal de ensino de Mossoró/RN, evidenciando demanda expressiva por atendimento na Educação Infantil.

Desse total, 494 solicitações estavam concentradas nas etapas da creche, o que corresponde a aproximadamente 86,7% da demanda total. A análise por etapa demonstra que o maior volume incidu sobre o Maternal I, com 213 registros, seguido pelo Maternal II, com 142 solicitações, e pelo Berçário, com 111 registros (Gráfico 1). Em conjunto, essas três etapas somaram 466 solicitações, correspondendo a 81,7% da demanda total registrada no ano de 2024.

As modalidades de atendimento integral apresentam participação proporcionalmente reduzida no conjunto das solicitações. O Integral de 02 anos registrou 26 solicitações (4,6%), enquanto o Integral de 03 anos contabilizou 02 solicitações (0,4%), totalizando 28 registros, equivalentes a aproximadamente 5% da demanda total do período analisado.

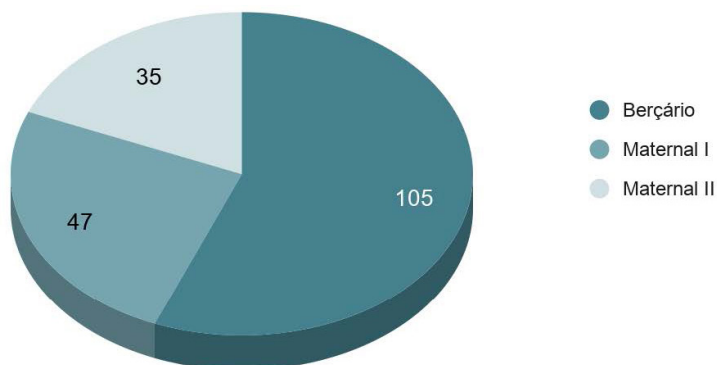
Gráfico 01 - Demanda não atendida (Creche) - Abril de 2024



Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Mossoró/RN (Abril de 2024)

Em julho de 2025, as informações encaminhadas pela Secretaria Municipal de Educação registraram 209 solicitações por vagas na Educação Infantil. Embora esse número represente redução em relação ao ano anterior, a concentração da demanda na creche permaneceu elevada: 187 solicitações, correspondentes a 89,4% do total. Esse dado demonstra que a redução global da lista de espera não alterou a estrutura da demanda, que continuou fortemente vinculada ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos (Gráfico 2).

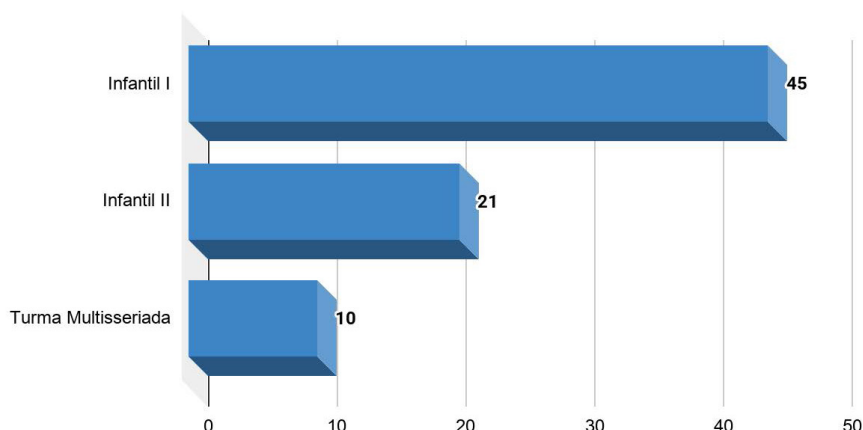
Gráfico 02 - Demanda não atendida (Creche) - julho de 2025



Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Mossoró/RN (julho de 2025)

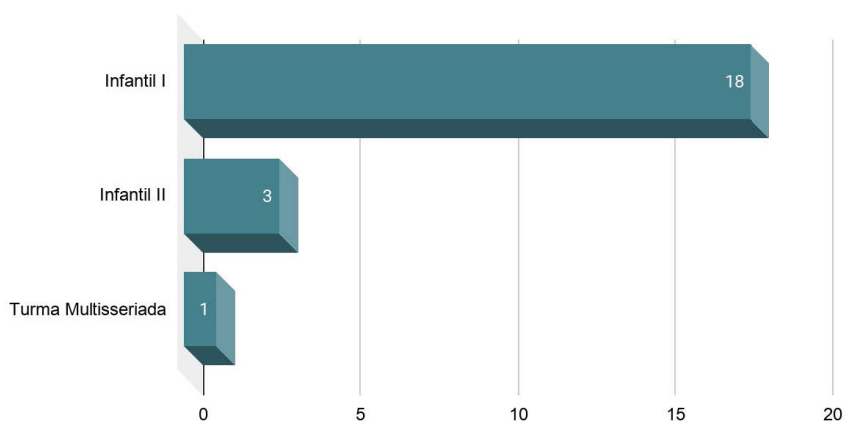
Nesse sentido, verifica-se que o maior volume de solicitações incide sobre o Berçário, com 105 registros (50,2%), seguido pelo Maternal I, com 47 solicitações (22,5%), e pelo Maternal II, com 35 solicitações (16,7%), indicando que a procura por vagas permaneceu concentrada majoritariamente na faixa etária de 0 a 3 anos. No que se refere às modalidades de atendimento integral para as etapas de 02 e 03 anos, não foram registradas informações de solicitações no ano de 2025.

No tocante às etapas que compõem a pré-escola, observa-se quantitativo inferior quando comparado às etapas da creche. Em 2024, somadas, as etapas Infantil I (45 solicitações – 7,9%) e Infantil II (21 solicitações – 3,6%) representaram aproximadamente 11,5% da demanda geral registrada no período (Gráfico 3). As turmas multisseriadas, por sua vez, registraram 10 solicitações de vagas, correspondendo a 1,8% do total apurado no referido ano.

Gráfico 03 - Demanda não atendida (Pré-escola) - abril de 2024

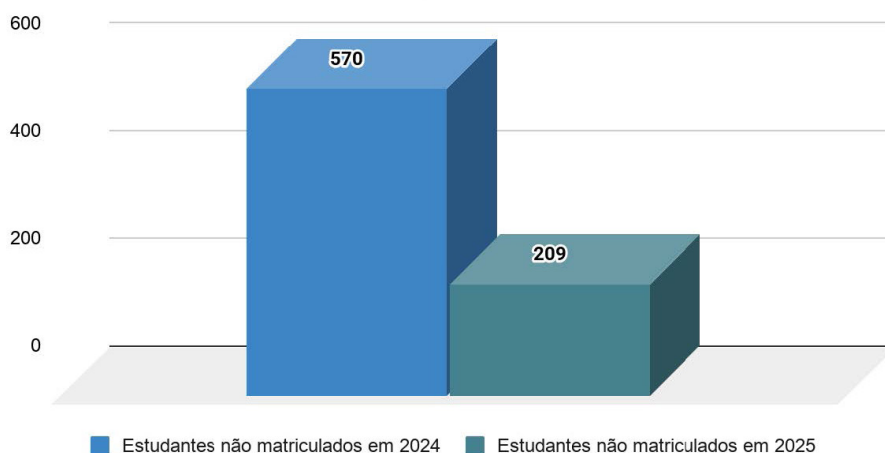
Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Mossoró/RN (abril de 2024)

As informações prestadas pela SME/Mossoró, em julho de 2025, evidenciaram a participação proporcionalmente inferior no total de registros, de modo que, somadas, as etapas Infantil I (18 solicitações, 8,6%) e Infantil II (3 solicitações, 1,4%), representaram aproximadamente 10% da demanda geral apurada no ano de 2025 (Gráfico 4). Por sua vez, as turmas multisseriadas apresentaram apenas 1 solicitação de vaga, o que corresponde a 0,6% do total apurado no mesmo ano.

Gráfico 04 - Demanda não atendida (Pré-escola) - julho de 2025

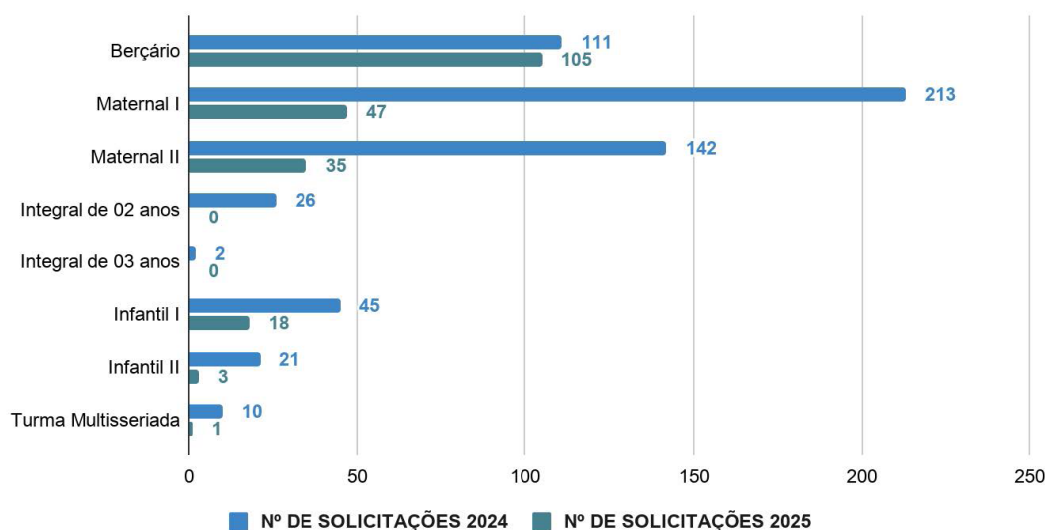
Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Mossoró/RN (julho de 2025)

A comparação entre os dois períodos demonstra redução de 361 solicitações, o que corresponde a uma diminuição aproximada de 63,3% na demanda registrada. Contudo, essa queda precisa ser analisada em diálogo com as condições de produção dos dados. A permanência da creche como principal eixo da demanda indica que a redução numérica não deve ser automaticamente interpretada como superação da falta de vagas (Gráfico 5).

Gráfico 05 - Demanda não atendida na Educação Infantil - 2024 e 2025

Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Mossoró/RN

A oscilação pode estar relacionada tanto a alterações na oferta quanto a mudanças nos critérios de registro, na forma de consolidação das informações ou no acesso das famílias às listas de espera. Por isso, a leitura dos dados requer cautela e deve considerar as limitações institucionais dos sistemas de informação.

Gráfico 06 - Demanda não atendida por etapa da Educação Infantil - 2024 e 2025

Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Mossoró/RN

No que se refere ao Berçário, observa-se o decréscimo de 6 registros (5,4%) com a redução de 111 solicitações em 2024 para 105 em 2025, mantendo-se, contudo, entre as etapas de maior demanda nos dois anos analisado (Gráfico 6).

Por sua vez, a etapa Maternal I apresentou variação mais acentuada, com diminuição de 166 registros (77,9%), passando de 213 solicitações em 2024 para 47 em 2025. Movimento semelhante é identificado no Maternal II, que passou de 142 solicitações em 2024 para 35 em 2025, o que corresponde a uma queda de 107 registros (75,3%).

As modalidades de atendimento integral também apresentaram redução. Em 2024, o Integral de 02 anos contabilizou 26 solicitações, enquanto o Integral de 03 anos registrou 02 solicitações. Em 2025, não foram registradas informações de solicitações para nenhuma dessas modalidades.

No âmbito da pré-escola, igualmente se verifica redução no quantitativo de solicitações. O Infantil I passou de 45 registros em 2024 para 18 em 2025, correspondendo a diminuição de 27 solicitações (60%). O Infantil II, por sua vez, reduziu de 21 para 3 solicitações, representando decréscimo de 18 registros (85,7%).

No que concerne às turmas multisseriadas mantiveram participação reduzida em ambos os anos, passando de 10 solicitações em 2024 para 01 em 2025, o que equivale a redução de 9 registros (90%).

Apesar da diminuição expressiva no número total de solicitações entre 2024 e 2025, a predominância das etapas da creche permanece como traço estruturante da demanda por vagas na Educação Infantil da rede pública municipal de Mossoró. Esse dado reforça que a análise da lista de espera não pode se limitar à variação anual dos registros, devendo considerar também as condições de produção das informações, os critérios de consolidação dos dados e a capacidade da rede de responder às demandas concentradas nas faixas etárias iniciais.

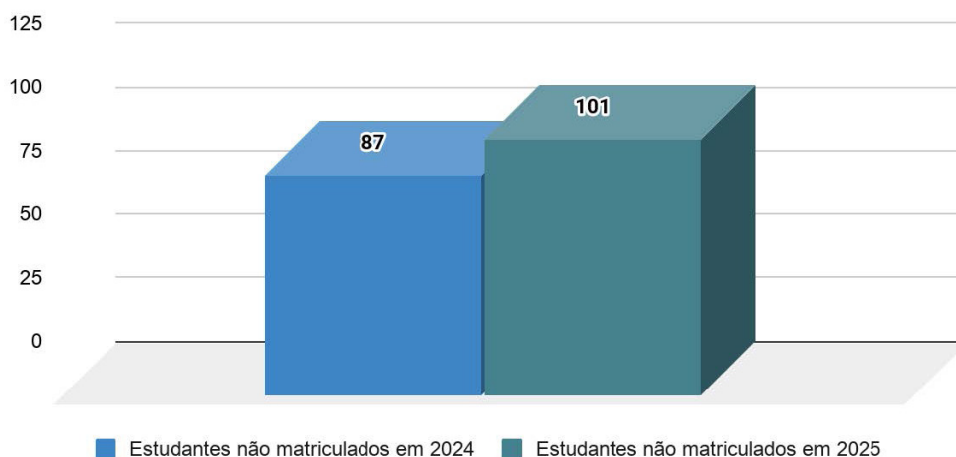
3.2 Demanda registrada pelas unidades escolares no âmbito do Procedimento Administrativo nº 31.23.2024.0000050/2025-03

As informações prestadas pelas unidades escolares, no âmbito do Procedimento Administrativo nº 31.23.2024.0000050/2025-03, permitem observar a demanda por vagas a partir de outra perspectiva: a dos registros produzidos diretamente pelas escolas. Essa fonte não substitui os dados centralizados da Secretaria Municipal de Educação, mas amplia a compreensão do fenômeno ao revelar como a demanda aparece nas unidades responsáveis pelo atendimento cotidiano das crianças.

A partir das respostas obtidas, identificou-se a existência de 87 estudantes em lista de espera no ano de 2024. Durante o ano letivo de 2025, esse quantitativo passou a 101 registros representando acréscimo de 14 solicitações, ou aproximadamente 16,1%. Esse movimento contrasta com a tendência de redução apontada pelos dados consolidados da Secretaria

Municipal de Educação, o que reforça a necessidade de análise integrada das fontes e de maior precisão nos fluxos de sistematização das informações (Gráfico 7).

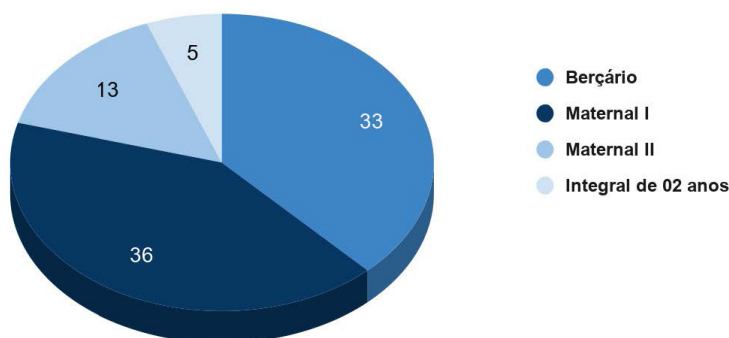
Gráfico 07 - Demanda não atendida na Educação Infantil de Mossoró/RN - 2024 e 2025



Fonte: MPRN procedimento nº 31.23.2024.0000050/2025-03 - Mossoró/RN

Insta salientar que as etapas de ensino que compõem a creche (Berçário, Maternal I, Maternal II, Integral 02 anos e Integral 03 anos) concentram a totalidade das solicitações registradas no ano de 2024, correspondendo a 100% da demanda total de 87 solicitações (Gráfico 8).

Gráfico 08 - Demanda não atendida (Creche) - 2024

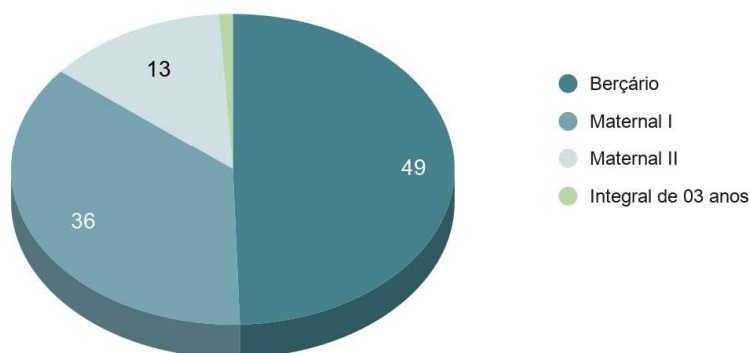


Fonte: MPRN procedimento nº 31.23.2024.0000050/2025-03 em curso na 4ª promotoria de Mossoró/RN

A análise por etapa demonstra que o maior volume de solicitações incide sobre o Maternal I, com 36 registros (41,4%), seguido pelo Berçário (33 solicitações, 37,9%) e pelo Maternal II (13 registros, 15%). Em conjunto, essas três etapas somam 82 solicitações, correspondendo a 94,3% da demanda total registrada no período. Por sua vez, a modalidade Integral 02 anos apresentou 05 solicitações (5,7%), enquanto o Integral 03 anos não apresentou informações de registros de solicitações no período analisado.

No ano letivo de 2025, conforme informações prestadas pelos estabelecimentos educacionais, foram registradas 101 solicitações por vagas escolares. Destas, 99 registros (98,0%) referem-se às etapas da creche (Gráfico 9).

Gráfico 09 - Demanda não atendida (Creche) - Dezembro de 2025

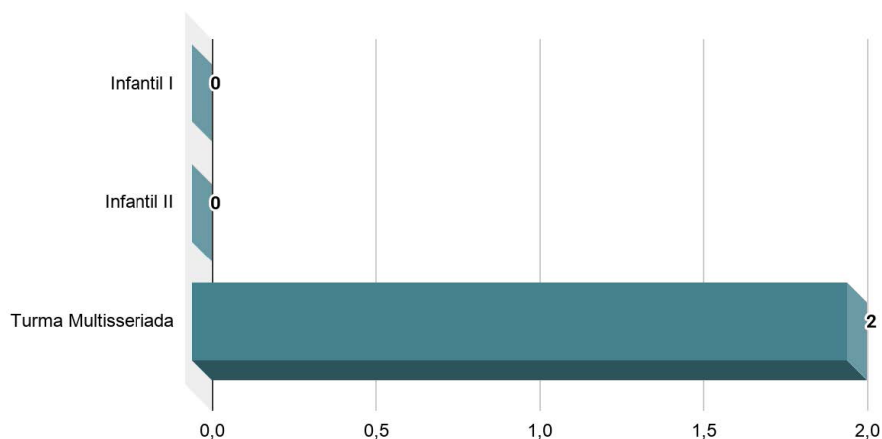


Fonte: MPRN procedimento nº 31.23.2024.0000050/2025-03 em curso na 4ª promotoria de Mossoró/RN

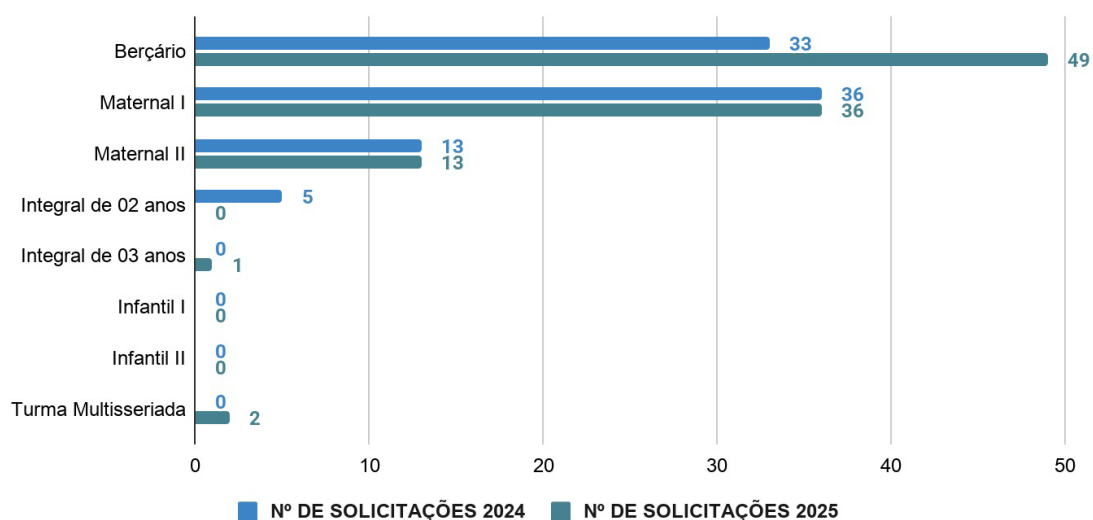
Considerando a análise por segmento, o maior volume de solicitações incide sobre o Berçário, com 49 registros (48,5%), seguido pelo Maternal I, com 36 solicitações (35,6%), e pelo Maternal II, com 13 registros (13%). A modalidade Integral 03 anos registrou 1 solicitação, correspondente a 1,0% do total.

No que diz respeito às etapas da pré-escola (Infantil I e Infantil II), bem como às turmas multisseriadas, não foram registradas informações de solicitações no ano de 2024. Assim, a totalidade da demanda registrada em 2024 concentrou-se nas etapas da creche, especialmente no Maternal I e no Berçário.

O referido cenário se repete no ano letivo de 2025, de modo que as turmas de Infantil I, Infantil II e a modalidade integral de 02 anos não apresentaram registros. Por sua vez, as turmas multisseriadas contabilizaram 2 solicitações por vagas, correspondendo a 1,9% do total apurado (Gráfico 10).

Gráfico 10 - Demanda não atendida (Pré-escola) - Dezembro de 2025

Fonte: MPRN procedimento nº 31.23.2024.0000050/2025-03 em curso na 4ª promotoria de Mossoró/RN

Gráfico 11 - Demanda não atendida por etapa da Educação Infantil - 2024 e 2025

Fonte: MPRN - procedimento nº 31.23.2024.0000050/2025-03 em curso na 4ª promotoria de Mossoró/RN

A comparação entre as demandas não atendidas durante os dois períodos analisados indica acréscimo de 14 registros, o correspondente ao aumento de aproximadamente 16,1% no número de estudantes aguardando por vaga na Educação Infantil (Gráfico 11). No entanto, apesar da variação quantitativa, em ambos os anos, mantém-se a predominância das solicitações por vagas nas etapas de ensino vinculadas à creche. Esse comportamento contrasta a tendência de redução observada nos dados consolidados pela Secretaria Municipal de Educação, indicando a necessidade de análise integrada das diferentes fontes de informação.

3.3 Inconsistência de dados institucionais e a centralização das Informações

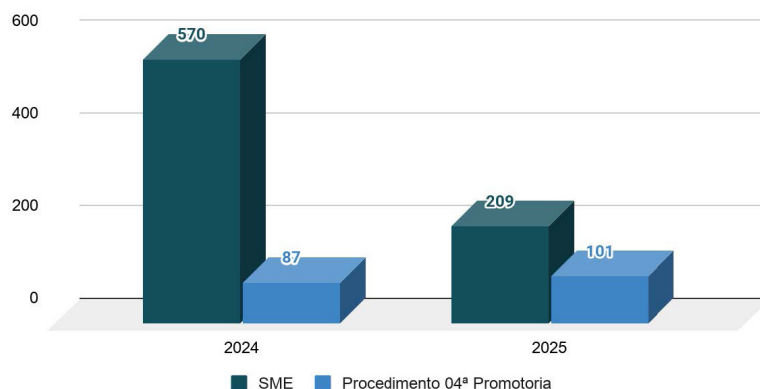
A análise comparativa subsequente possui caráter descritivo e exploratório. O objetivo é contribuir para a compreensão mais abrangente da dinâmica das demandas por vagas escolares na Educação Infantil no município de Mossoró. Para tanto, procedeu-se à análise comparativa entre os dados encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação e aqueles obtidos a partir das informações coletadas junto às unidades escolares no âmbito do Procedimento Administrativo nº 31.23.2024.0000050/2025-03.

Importa destacar que as duas bases analisadas apresentam naturezas distintas. Enquanto os dados da Secretaria Municipal de Educação decorrem de registros administrativos centralizados, as informações oriundas do procedimento refletem os registros produzidos diretamente pelas unidades escolares, a partir de instrumento de coleta específico, encaminhado no âmbito da instrução do referido procedimento. Desse modo, a diferença metodológica deve ser considerada na leitura dos resultados, uma vez que influencia a forma de consolidação, o nível de detalhamento e o alcance das informações.

No ano de 2024, os dados encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação apontaram a existência de 570 crianças inscritas na lista de espera na rede municipal de ensino. Por sua vez, os dados oriundos do procedimento em curso na 4ª Promotoria de Justiça indicaram 87 estudantes em lista de espera no mesmo período. A diferença observada entre as duas bases de dados corresponde a 483 registros, o que representa aproximadamente 84,7% em relação ao número identificado nos dados coletados no âmbito do procedimento.

Situação semelhante é verificada no ano de 2025. Conforme dados encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação em julho de 2025, registraram-se 209 estudantes na lista de espera da rede municipal de ensino. Por sua vez, os dados sistematizados no âmbito do procedimento em curso na 4ª Promotoria em dezembro de 2025 apontaram a existência de 101 estudantes em lista de espera. Nesse caso, a diferença entre as duas fontes corresponde a 108 registros, equivalentes a aproximadamente 51,7% em relação ao total identificado na base de dados produzida no âmbito do procedimento (Gráfico 12).

Gráfico 12 - Comparativo da demanda não atendida segundo fonte de informação
(Dados SME x Dados do Procedimento em curso na 4ª PmJ)

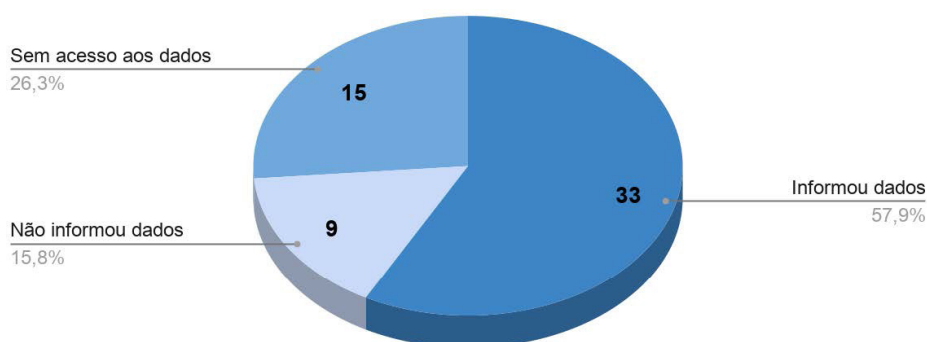


Fonte: Secretaria Municipal de Educação e MPRN - procedimento nº 31.23.2024.0000050/2025-03 em curso na 4ª promotoria de Mossoró/RN

De modo geral, a análise comparativa demonstra que os dados apresentados pela Secretaria Municipal de Educação registram quantitativos superiores de estudantes inseridos na lista de espera quando comparados às informações fornecidas diretamente pelas unidades escolares, evidenciando a restrição de acesso a dados às unidades de educação.

Cumprе salientar, contudo, que a consolidação dos dados oriundos das unidades escolares encontra limitações metodológicas. Além do fato de que parte das unidades não encaminhou resposta ao instrumento requisitado, algumas escolas informaram não possuir acesso aos dados solicitados, especialmente no que se refere à lista de espera consolidada, como podemos observar a seguir:

Gráfico 13 - Situação do acesso às informações sobre a lista de espera nas unidades escolares de Mossoró/RN



Fonte: MPRN - procedimento nº 31.23.2024.0000050/2025-03 em curso na 4ª promotoria de Mossoró/RN

Nesse sentido, considerando o total de 57 Unidades de Educação Infantil, 33 apresentaram os dados solicitados (57,9%). Por outro lado, 9 unidades não encaminharam resposta ao instrumento encaminhado (15,8%) sem quaisquer justificativas para tal ausência. Dentre as

unidades que responderam a solicitação, 15 informaram não possuir acesso aos dados requisitados, especialmente no que se refere à consolidação das listas de espera (26,3%) (Gráfico 13).

Desse modo, verifica-se que 42,1% das unidades escolares não disponibilizaram informações completas ou deixaram de responder ao instrumento de coleta, o que limita a abrangência dos dados obtidos diretamente nas escolas. Em razão disso, os números apresentados devem ser compreendidos como referenciais analíticos, aptos a subsidiar uma leitura comparativa do fenômeno, porém insuficientes para o dimensionamento integral da demanda por vagas na Educação Infantil no município.

As inconsistências identificadas apontam para fragilidades nos fluxos de produção, sistematização e compartilhamento das informações educacionais, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de integração entre a Secretaria Municipal de Educação e as unidades escolares. Tal aprimoramento mostra-se indispensável à garantia da transparência dos dados, essencial ao planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais.

No que se refere à centralização e à fragmentação das informações, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) dispõe, em seu art. 5º, § 1º, inciso IV, que o poder público, no âmbito de sua competência federativa, deve assegurar a divulgação da lista de espera por vagas nos estabelecimentos de educação básica de sua rede, inclusive em creches, observando a ordem de colocação dos candidatos. A norma estabelece, ainda, que essa divulgação deve ocorrer, sempre que possível, de forma individualizada por unidade escolar, bem como acompanhada dos critérios adotados para a elaboração da referida lista.

Reforçando essa diretriz, o art. 14-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece que os entes federativos devem disponibilizar, em meio eletrônico e de forma acessível, informações referentes ao número de vagas disponíveis e preenchidas por instituição de ensino, bem como à lista de espera, quando houver, por ordem de colocação. Em seu texto integral:

Art. 14-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão, como princípios de gestão de suas redes de ensino, a transparência e o acesso à informação, devendo disponibilizar ao público, em meio eletrônico, informações acessíveis referentes a:

I – número de vagas disponíveis e preenchidas por instituição de ensino, lista de espera, quando houver, por ordem de colocação, e, no caso de instituições federais, especificação da reserva de vagas, nos termos da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012; (Incluído pela Lei nº 15.001, de 2024)

Diante desse marco normativo, a fragmentação das informações e a ausência de padronização nos registros configuram entraves à efetivação dos princípios da transparência

e da publicidade administrativa, além de comprometerem a capacidade do poder público de diagnosticar, com precisão, a real magnitude da demanda por vagas na Educação Infantil.

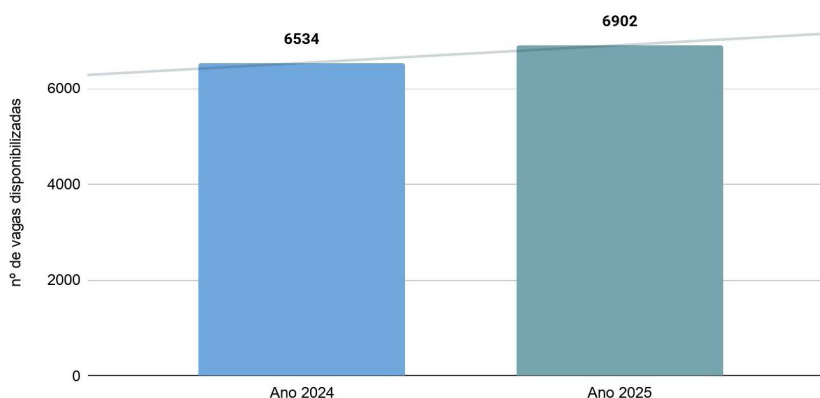
Dessa forma, a insuficiência de vagas na creche, associada à desarticulação informacional identificada, configura uma situação de risco continuado à efetivação do direito fundamental à educação infantil, exigindo a adoção de medidas estruturantes por parte do poder público municipal, tanto no que se refere à ampliação da oferta quanto à qualificação dos sistemas de informação.

3.4 Oferta de vagas na Educação Infantil e descompasso entre expansão e demanda

A presente seção objetiva examinar a evolução da capacidade instalada da rede municipal de ensino de Mossoró, bem como identificar como as vagas estão distribuídas entre as diferentes etapas da Educação Infantil, de modo a possibilitar a relação entre a oferta existente com o panorama de demanda por vagas apresentado nas seções anteriores.

No que diz respeito à capacidade instalada, a partir das informações encaminhadas pelas unidades de educação, identifica-se a evolução do quantitativo total de vagas disponíveis na rede municipal para atendimento da Educação Infantil, como observado a seguir.

Gráfico 14 - Evolução da oferta total de vagas na Educação Infantil - 2024 e 2025



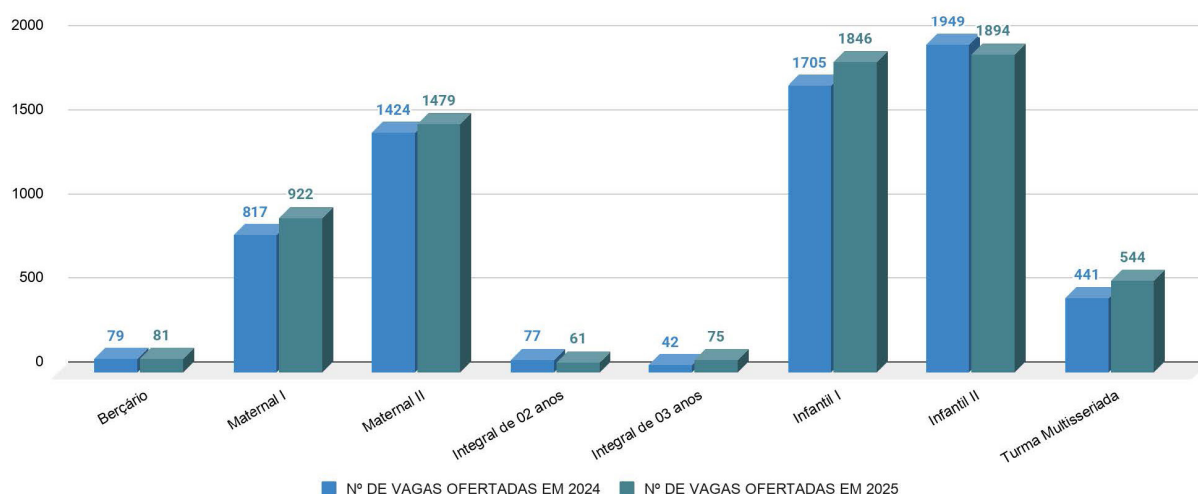
Fonte: MPRN - procedimento nº 31.23.2024.0000050/2025-03 em curso na 4ª promotoria de Mossoró/RN

O gráfico apresenta a quantidade geral de vagas ofertadas na Educação Infantil na rede municipal de ensino de Mossoró/RN nos anos de 2024 e 2025. Observa-se que, no ano de 2024, foram disponibilizadas 6.534 vagas na Educação Infantil. Em 2025, esse quantitativo aumentou para 6.902 vagas, o que representa uma ampliação de 368 vagas na capacidade instalada da rede municipal no período analisado (Gráfico 14).

Esse crescimento indica expansão da oferta de vagas na Educação Infantil no intervalo considerado, contribuindo para o atendimento da demanda por matrículas na rede municipal de ensino.

No que diz respeito à distribuição, por etapa de ensino, das vagas ofertadas na Educação Infantil no Município de Mossoró nos anos de 2024 e 2025, constata-se variações entre as diferentes modalidades e faixas etárias atendidas, conforme se infere do gráfico abaixo.

Gráfico 15 - Distribuição da oferta de vagas por etapa da Educação Infantil - 2024 e 2025



Fonte: MPRN - procedimento nº 31.23.2024.0000050/2025-03 em curso na 4ª promotoria de Mossoró/RN

No que se refere ao Berçário, observa-se que o número de vagas passou de 79 em 2024 para 81 em 2025, correspondendo a aumento de 2 vagas, equivalente a crescimento de 2,5%. No Maternal I, as vagas passaram de 817 em 2024 para 922 em 2025, representando acréscimo de 105 vagas (12,8%). Já no Maternal II, verifica-se que o quantitativo passou de 1.424 vagas em 2024 para 1.479 vagas em 2025, configurando aumento de 55 vagas (3,9%) (Gráfico 15).

Na etapa Integral 02 anos, observa-se redução no número de vagas, passando de 77 em 2024 para 61 em 2025, o que corresponde a diminuição de 16 vagas, equivalente a redução de 20,8%. Por sua vez, o Integral 03 anos apresentou crescimento no período analisado, passando de 42 vagas em 2024 para 75 vagas em 2025, configurando acréscimo de 33 vagas, correspondente a aumento de 78,6%.

No âmbito da pré-escola, o Infantil I passou de 1.705 vagas em 2024 para 1.846 vagas em 2025, representando aumento de 141 vagas, equivalente a crescimento de 8,3%. Em relação ao Infantil II, observa-se redução no quantitativo de vagas, passando de 1.949 em 2024 para 1.894 em 2025, o que corresponde a diminuição de 55 vagas, equivalente a redução de 2,8%.

Por fim, as turmas multisseriadas passaram de 441 vagas em 2024 para 544 vagas em 2025, configurando acréscimo de 103 vagas, correspondente a crescimento de 23,4%.

Nessa toada, embora a expansão de vagas indique um esforço do poder público, a análise comparativa entre oferta e demanda revela uma desarticulação entre o planejamento da política educacional e as necessidades concretas da população. Isso porque, em termos proporcionais, a expansão ficou próxima entre as duas etapas: a creche recebeu 179 novas vagas (48,7% do total), enquanto a pré-escola recebeu 189 novas vagas (51,3% do total). Mesmo com essa distribuição semelhante, os dados de demanda indicam que a maior parte das solicitações permanece concentrada na creche, especialmente para crianças de 0 a 3 anos, enquanto a expansão das vagas não acompanha, na mesma proporção, essa realidade.

Essa diferença entre a distribuição das vagas e o perfil da demanda contribui para a permanência de listas de espera, sobretudo na creche. Por isso, o planejamento da política educacional precisa considerar, com maior precisão, as necessidades reais da população, direcionando a expansão para os segmentos mais demandados.

Nesse contexto, ganha relevância o disposto no art. 208, inciso IV, da Constituição Federal, que inclui, entre os deveres do Estado, a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, para crianças de até 5 anos de idade. Além disso, o art. 211, § 2º, atribui aos Municípios a responsabilidade prioritária pela oferta dessa etapa, o que envolve o planejamento e a ampliação de vagas de acordo com as necessidades da população.

Cabe destacar que, embora a creche não faça parte da etapa de matrícula obrigatória, sua relevância social se evidencia pelo papel que desempenha na promoção do desenvolvimento integral na primeira infância. Conforme apontado por Almeida et al. (2025)⁵, com base em dados da OCDE (2023), a oferta de educação e cuidados de qualidade nessa fase contribui para a redução de desigualdades, além de viabilizar a inserção e permanência das famílias, especialmente das mulheres, no mercado de trabalho.

Nesse sentido, o acesso à creche fortalece a proteção social das famílias e contribui diretamente para o desenvolvimento integral das crianças, favorecendo aspectos cognitivos, emocionais e sociais desde os primeiros anos de vida. Por isso, torna-se fundamental fortalecer e ampliar a oferta de vagas, com planejamento orientado pelas demandas existentes, de modo a garantir acesso efetivo a esse serviço.

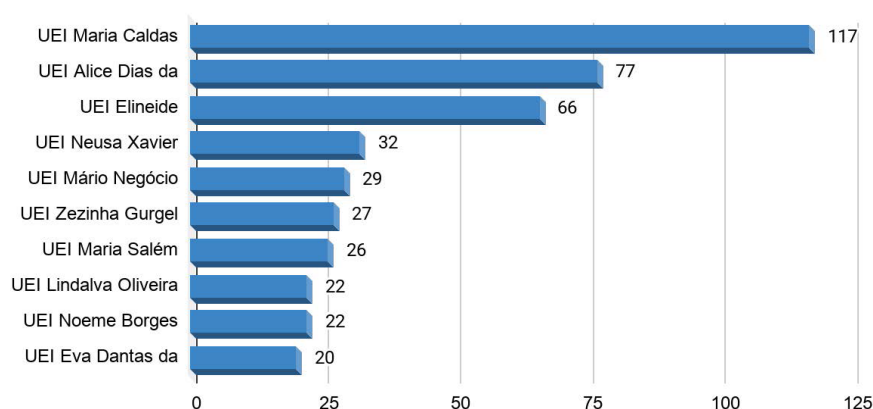
⁵ ALMEIDA, Karla; BATISTA, Renata; PURIFICAÇÃO, Marcelo; BIGARELLA, Nadia. A importância da Educação Infantil para crianças, mulheres e desenvolvimento regional. *Revista REGEO*, São José dos Pinhais, 2025.

3.5 Unidades escolares com maior demanda por vagas na Educação Infantil

No que concerne à identificação das unidades escolares com maior demanda por vagas na educação infantil, no ano de 2024, a UEI Maria Caldas apresentou o maior número de solicitações, totalizando 117 registros, configurando-se como a unidade com maior volume de demanda no período analisado. Em seguida, destacam-se a UEI Alice Dias, com 77 solicitações, e a UEI Elineide, com 66 registros (Gráfico 16). As demais unidades listadas apresentaram quantitativos inferiores, variando entre 32 e 20 solicitações.

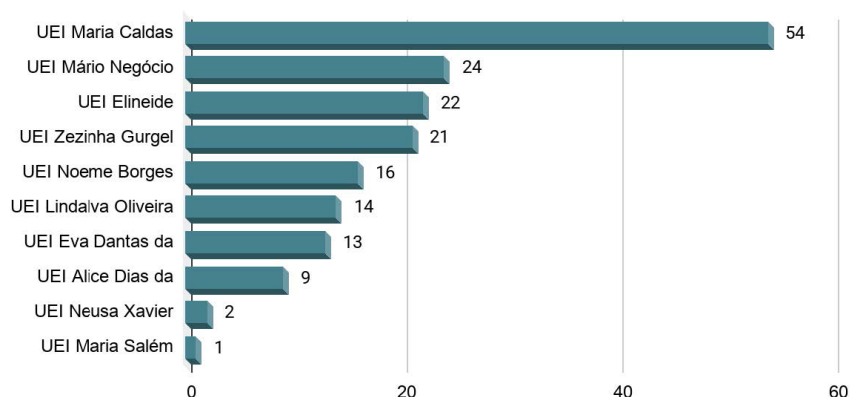
Em 2025, evidencia-se um cenário semelhante, posto que a UEI Maria Caldas, apesar de apresentar redução no número de registros, permanece com o maior número de solicitações conforme demonstrado a seguir.

Gráfico 16 - Classificação das unidades escolares com maior número de solicitações - Dados da Secretaria Municipal de Educação (2024)



Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Mossoró/RN (abril 2024)

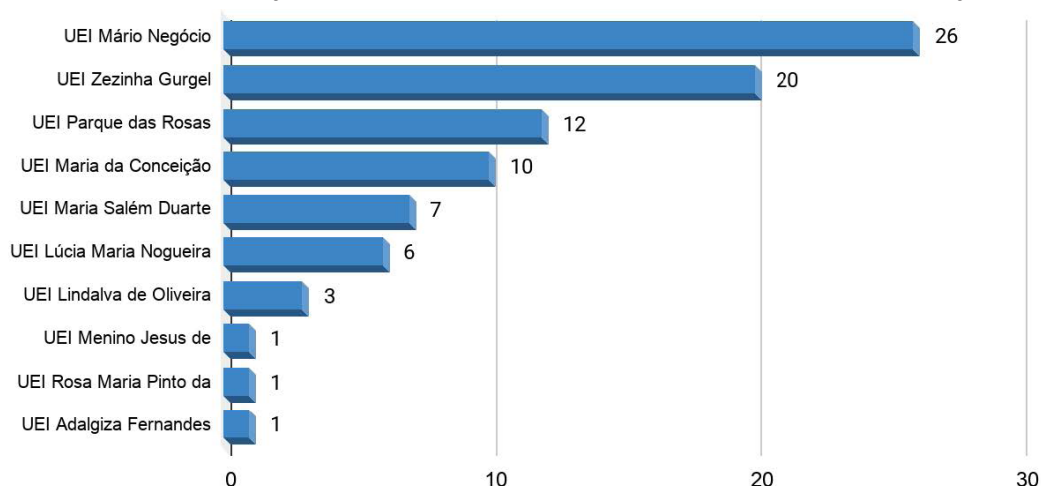
Gráfico 17 - Classificação das unidades escolares com maior número de solicitações - Dados da Secretaria Municipal de Educação (2025)



Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Mossoró/RN (julho de 2025)

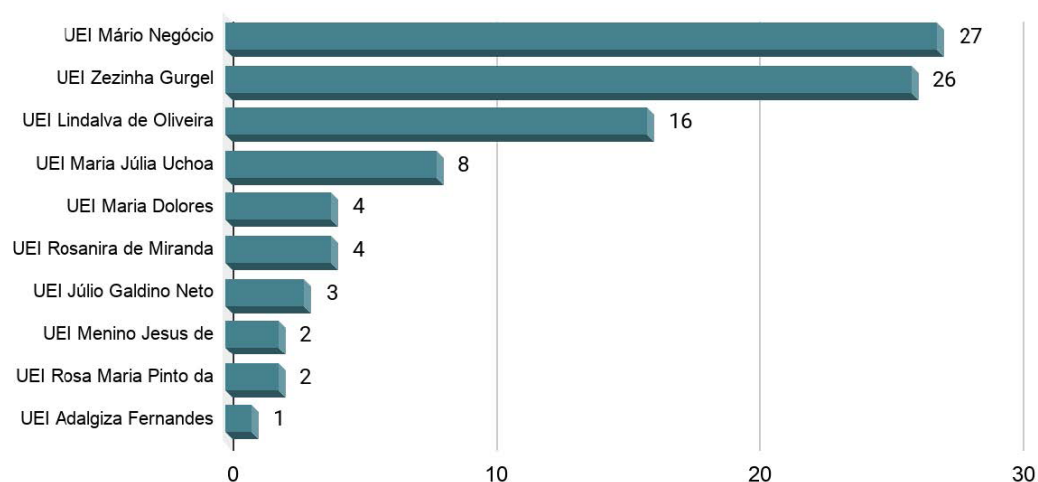
Em contrapartida, os dados encaminhados diretamente pelas unidades escolares apresentam distinções. Segundo o levantamento, em 2024, a UEI Mário Negócio (26 registros) liderou a classificação com o maior número de solicitações por vagas (Gráfico 18). Tal cenário se repete em 2025, com o registro de 27 solicitações na referida unidade (Gráfico 19). Observe-se:

Gráfico 18 - Classificação das unidades escolares com maior número de solicitações -



Fonte: MPRN - Procedimento nº 31.23.2024.0000050/2025-03 em curso na 4ª promotoria

Gráfico 19 - Classificação das unidades escolares com maior número de solicitações -
Dados da Secretaria Municipal de Educação - 2025



Fonte: MPRN - Procedimento nº 31.23.2024.0000050/2025-03 em curso na 4ª promotoria

Outrossim, destaca-se o crescimento expressivo de solicitações por vagas na UEI Lindalva de Oliveira, que passou de 3 registros em 2024 para 16 em 2025, indicando alteração relevante no padrão de demanda registrado nesta unidade (Gráficos 18 e 19).

A análise comparativa revela uma distribuição mais fragmentada da demanda entre as unidades escolares no procedimento, com quantitativos absolutos inferiores aos dados consolidados pela Secretaria Municipal de Educação. Apesar disso, persiste a concentração de solicitações em unidades específicas, notadamente a UEI Mário Negócio e a UEI Zezinha Gurgel, sugerindo uma demanda territorial recorrente nessas áreas.

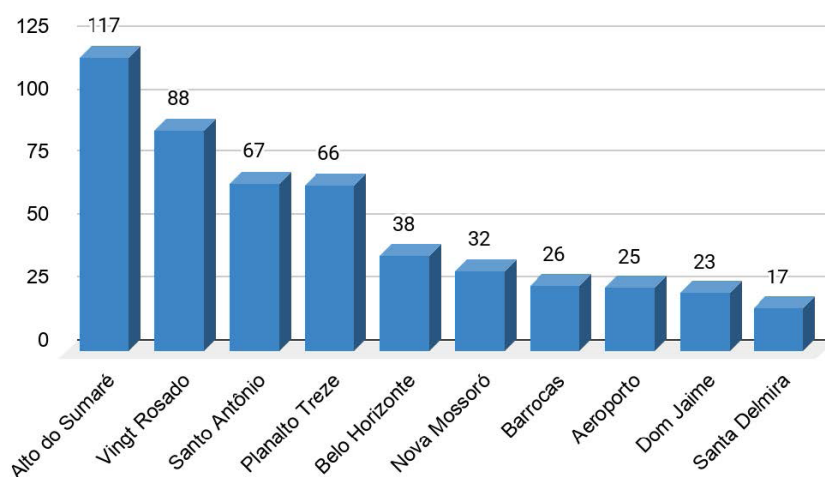
É crucial, no entanto, que a interpretação desse ranking leve em consideração as limitações metodológicas previamente mencionadas, especialmente a ausência de respostas de algumas unidades escolares ou a indisponibilidade de dados específicos no momento da coleta.

3.6 Distribuição territorial da demanda não atendida

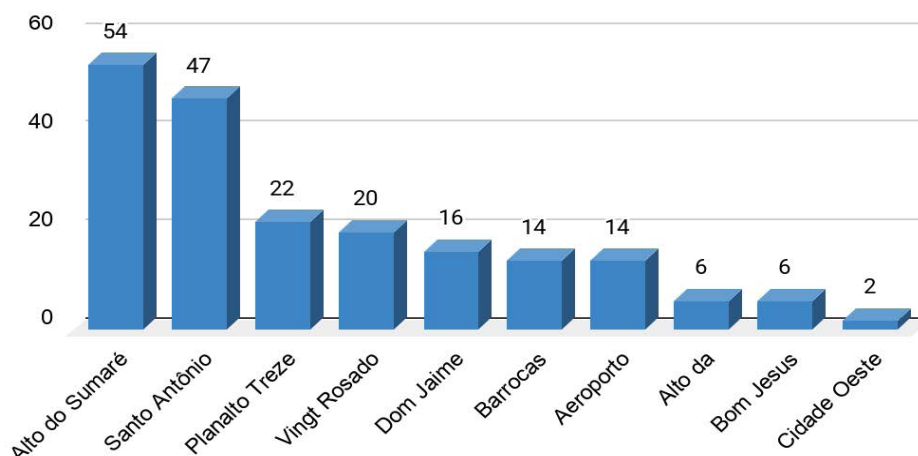
A análise por território permite identificar regiões do município com maior concentração de solicitações por vagas, contribuindo para o planejamento da expansão da rede municipal de Educação Infantil e para a definição de estratégias de ampliação da capacidade de atendimento.

Nesse sentido, a partir dos dados apresentados pela SME/Mossoró, em 2024 e 2025, o bairro Alto do Sumaré foi a localidade com maior quantitativo de solicitações, totalizando 117 registros, seguido pelos bairros Vingt Rosado (88 solicitações) e Santo Antônio (67 solicitações) (Gráfico 20).

Gráfico 20 - Bairros com maior quantidade de solicitações (abril de 2024)



Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Mossoró/RN (abril de 2024)

Gráfico 21 - Bairros com maior quantidade de solicitações (julho de 2025)

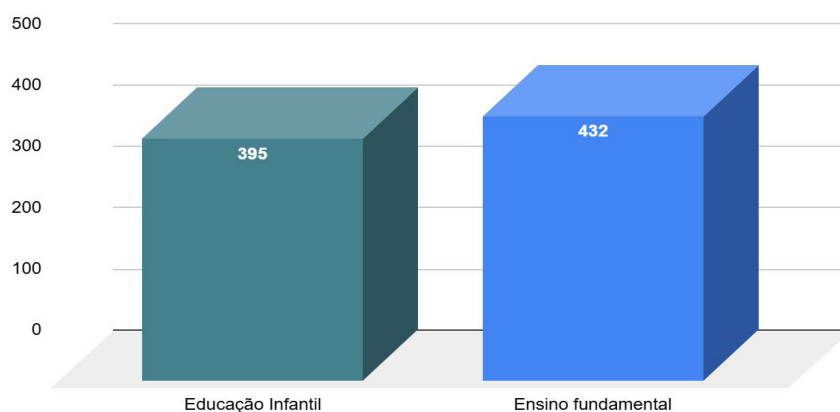
Fonte: Secretaria Municipal de Educação - Mossoró/RN (julho de 2025)

A análise comparativa entre os dois períodos evidencia a recorrência de determinados bairros entre aqueles com maior volume de solicitações por vagas na Educação Infantil, especialmente Alto do Sumaré, Santo Antônio, Vingt Rosado e Planalto Treze de Maio (Gráficos 20 e 21). Tal padrão indica a persistência de elevada demanda nessas localidades, o que demanda acompanhamento contínuo da capacidade de atendimento da rede municipal de ensino e avaliação de medidas voltadas à ampliação da oferta de vagas nas regiões com maior concentração de solicitações.

3.7 A lista de espera em 2026 e a permanência do déficit na creche

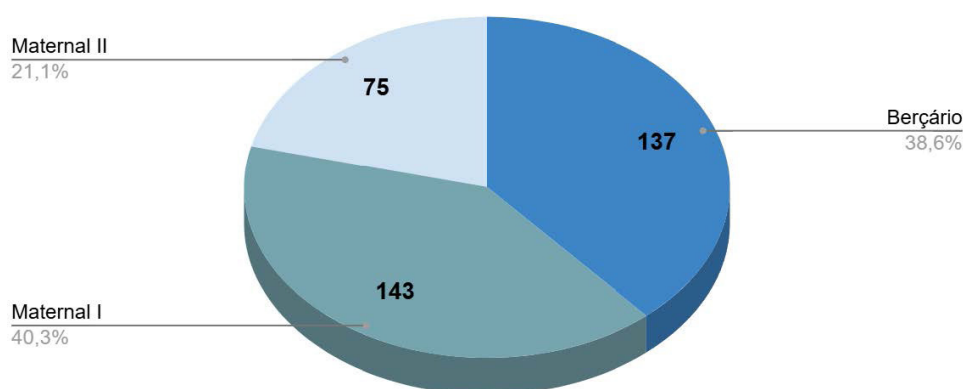
A respeito da análise do cenário para o ano letivo de 2026, foram examinados os dados da Lista de Espera do ano letivo de 2026, disponibilizados na plataforma SigEduc, refletindo a situação identificada em 06 de abril de 2026.

O levantamento dos dados indica que, no referido período, foram registrados **827 estudantes inscritos na Lista de Espera do ano letivo de 2026** da rede municipal de ensino de Mossoró/RN (Gráfico 22). Desse total, 432 solicitações (52,3% da demanda total) correspondem ao ensino fundamental, enquanto a Educação Infantil apresenta 395 solicitações (47,7% da demanda total).

Gráfico 22 - Demanda não atendida em 2026

Fonte: Lista de Espera do ano letivo de 2026 (SigEduc - 06/04/2026)

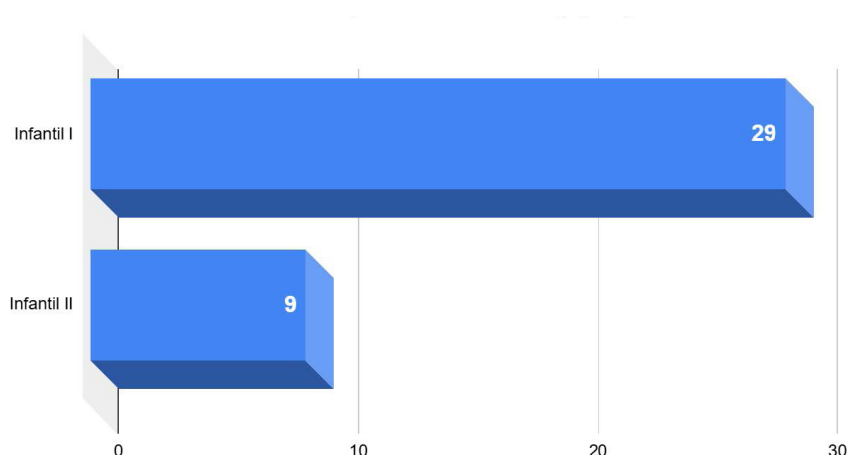
Do quantitativo referente à educação infantil, as etapas que compõem a creche (Berçário, Maternal I, Maternal II, Integral 02 anos e Integral 03 anos) somam 355 solicitações, o que corresponde a 89,8% da demanda total registrada no primeiro trimestre de 2026, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 23 - Demanda não atendida (Creche) - Abril de 2026

Fonte: Lista de Espera do ano letivo de 2026 (SigEduc)

A análise por etapa (Gráfico 23) evidencia que o maior volume de solicitações incidiu sobre o Maternal I, com 143 registros (40,3%), seguido pelo Berçário, com 137 solicitações (38,6%), e pelo Maternal II, com 75 registros (21,1%).

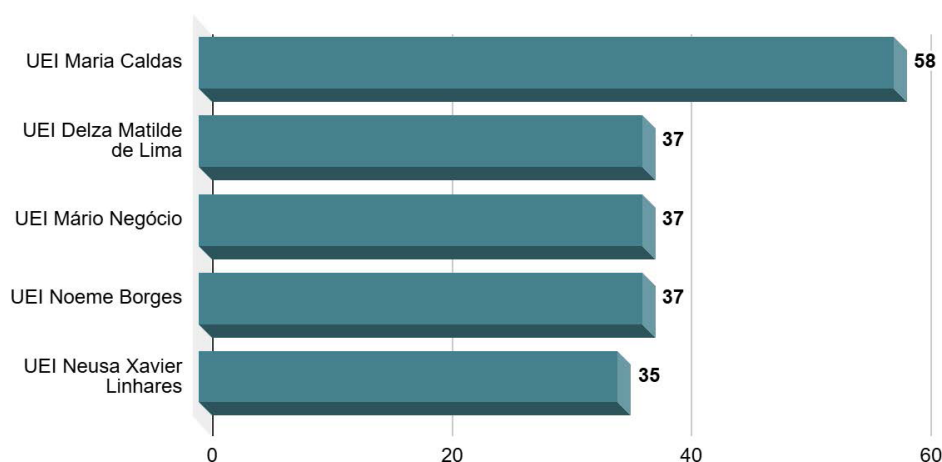
No que se refere às etapas que compõem a pré-escola, observa-se quantitativo inferior quando comparado às etapas da creche. Somadas, as etapas Infantil I (29 solicitações) e Infantil II (9 solicitações) representam aproximadamente 9,6% da demanda geral registrada no primeiro trimestre de 2026. As turmas multisseriadas, por sua vez, registraram 2 solicitações de vagas, correspondendo a 0,5% do total apurado no período (Gráfico 24).

Gráfico 24 - Demanda não atendida (Pré-escola) - Abril de 2026

Fonte: Lista de Espera do ano letivo de 2026 (SigEduc)

Desse modo, os dados demonstram que a demanda por vagas na educação infantil, no primeiro trimestre de 2026, concentrou-se predominantemente nas etapas da creche, especialmente no Maternal I, indicando maior incidência de solicitações para crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, enquanto as etapas da pré-escola apresentaram participação proporcionalmente inferior no conjunto da demanda.

A respeito das unidades de ensino com maior número de solicitações durante o período em análise, a UEI Maria Caldas lidera o cenário de demandas não atendidas na Educação Infantil, com 58 solicitações (Gráfico 25). Em seguida, com 37 registros cada, estão as UEIs Delza Matilde de Lima, Mário Negócio e Noeme Borges. A UEI Neusa Xavier Linhares, com 35 solicitações, completa o grupo das cinco Unidades de Educação Infantil que, juntas, somam 204 registros, o que representa uma parcela significativa de estudantes em espera na rede.

Gráfico 25 - Classificação das unidades de ensino com maior número de solicitações - Abril de 2026

Fonte: Lista de Espera do ano letivo de 2026 (SigEduc)

Com base nos dados analisados, o cenário de 2026 em Mossoró/RN evidencia um agravamento do déficit estrutural no acesso à Educação Infantil, revelado por um expressivo contingente de 395 crianças em lista de espera apenas no primeiro trimestre. Este quantitativo representa um aumento de 186 registros (aproximadamente 89%) em comparação com as 209 solicitações registradas no ano letivo de 2025.

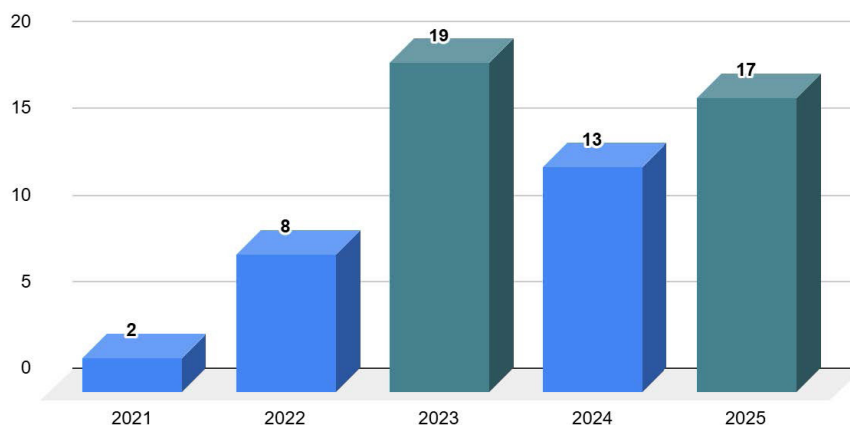
A análise evidencia que, embora o município tenha registrado uma ampliação na capacidade instalada em anos anteriores, essa expansão permanece desarticulada das necessidades reais, uma vez que a demanda continua severamente concentrada na etapa de creche.

Além disso, a recorrência de unidades como a UEI Maria Caldas no topo do ranking (Gráfico 25) de demandas não atendidas sugere que a gestão pública enfrenta dificuldades não apenas quantitativas, mas também de planejamento geográfico e inclusivo, falhando em absorver demandas territoriais específicas.

3.8 Procedimentos instaurados por falta de vagas e dimensão institucional da demanda reprimida

A compreensão da demanda por Educação Infantil no município de Mossoró/RN pressupõe, além da análise dos dados quantitativos vigentes, o exame da trajetória de judicialização e resolutividade administrativa no âmbito ministerial. Os dados do Apêndice A revelam a evolução das Notícias de Fato instauradas pela 4ª Promotoria de Justiça, permitindo a identificação de padrões de recorrência e áreas de vulnerabilidade crônica no atendimento à demanda por vagas escolares.

Gráfico 26 - Linha histórica de procedimentos instaurados na 4ª Promotoria por falta de vagas (2021-2025)



Fonte: Acervo de procedimentos da 4ª Promotoria de Justiça

O registro histórico demonstra uma oscilação crescente no volume de procedimentos instaurados para apurar a falta de vagas. No ano de 2021, observou-se um estágio inicial com a instauração de 02 procedimentos. Todavia, em 2022, o número saltou para 08 Notícias de Fato. Por sua vez, considerando o período analisado, o ano de 2023 representou o ápice das demandas, com 19 procedimentos instaurados. Após uma redução para 13 casos em 2024, o ano de 2025 registrou novo incremento, com 17 notícias de fato (Gráfico 26). Este aumento evidencia uma pressão acentuada sobre a rede municipal, especialmente em unidades de Educação Infantil.

A análise detalhada permite identificar unidades que figuram sistematicamente como polos de demanda reprimida. Nessa toada, a UEI Maria Caldas apresenta a maior taxa de recorrência, com procedimentos instaurados sucessivamente em 2023, 2024 e 2025. Tal fato corrobora os dados das seções anteriores que a posicionam no topo do ranking de solicitações não atendidas.

Outrossim, no ano de 2025, dos 17 procedimentos instaurados, cerca de 50% (08 casos) referem-se à falta de vagas para crianças com deficiência ou com Transtorno do Espectro Autista (TEA). As unidades UEI Eva Maria Dantas da Fonseca e UEI Alvorecer concentram uma parte significativa dessas reclamações.

Além disso, o histórico aponta para uma carência persistente na zona rural, com destaque para a Escola Municipal Dr. José Gonçalves, que gerou procedimentos em 2023 e 2025, evidenciando dificuldades no acesso geográfico e na oferta de turmas específicas para residentes de comunidades da zona rural, a exemplo do Jucuri e Panela do Amaro.

A persistência dessas notícias de fato indica que a expansão da oferta de vagas, embora registrada nos dados oficiais, ainda não absorve integralmente demandas específicas e territoriais. A recorrência de procedimentos em unidades específicas sugere que o déficit

não é apenas numérico, mas também geográfico e inclusivo, exigindo uma política de zoneamento e suporte à educação especial mais robusta por parte da Secretaria Municipal de Educação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da demanda não atendida por vagas na Educação Infantil em Mossoró/RN, entre 2024 e 2026, indicam a permanência de um problema estrutural, atravessado por limites de planejamento, expansão desigual da rede, fragilidades nos sistemas de informação e insuficiência de respostas territorialmente orientadas. Trata-se, portanto, de uma expressão concreta das dificuldades de materialização do direito à Educação Infantil, assegurado pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como dever do Estado e responsabilidade prioritária dos municípios (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996).

Ao longo do período analisado, a creche aparece como o principal ponto de estrangulamento da política municipal de Educação Infantil. Em 2024, os dados oficiais indicaram 570 solicitações por vagas, das quais 86,7% estavam concentradas nas etapas da creche. Em 2025, embora tenha sido registrada redução formal para 209 solicitações, a creche continuou respondendo por 89,4% da demanda. Em 2026, apenas no primeiro trimestre, foram identificadas 395 solicitações na Educação Infantil, sendo 89,8% referentes às etapas da creche. A recorrência desse padrão demonstra que a oscilação quantitativa entre os anos não altera o núcleo do problema, uma vez que a demanda por vagas permanece concentrada nas faixas etárias de 0 a 3 anos, revelando que a expansão da oferta não tem acompanhado, de modo suficiente e proporcional, às necessidades concretas da população infantil do município.

Esse dado é particularmente relevante porque a creche ocupa lugar estratégico na garantia de direitos na primeira infância. Embora a obrigatoriedade escolar recaia sobre a faixa etária de 4 a 17 anos⁶, a oferta de creche integra o direito à Educação Infantil e constitui dever estatal, conforme previsto no art. 208 da Constituição Federal e na LDB (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996). Assim, a não obrigatoriedade da matrícula em creche não pode ser utilizada como justificativa para a secundarização desta etapa no planejamento público. Ao contrário, a elevada demanda por vagas demonstra que as famílias reconhecem a creche como necessidade social concreta, vinculada ao cuidado, ao desenvolvimento infantil, à proteção social e às condições de reprodução da vida cotidiana.

⁶ BRASIL, Lei de Diretrizes e bases da educação nacional. Art. 4, I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade.

Outro aspecto central revelado pela pesquisa está relacionado ao descompasso entre expansão da oferta e perfil da demanda. Ainda que tenha sido registrada ampliação da capacidade instalada da rede municipal entre 2024 e 2025, com aumento de 368 vagas na Educação Infantil, a distribuição dessa expansão não enfrentou adequadamente o segmento de maior pressão. A creche recebeu 179 novas vagas, enquanto a pré-escola recebeu 189, embora os dados demonstrem que a maior parte da demanda reprimida se concentra justamente nas etapas de 0 a 3 anos. Desse modo, a ampliação quantitativa da rede, quando não orientada por diagnóstico etário, territorial e institucional rigoroso, pode produzir crescimento formal da oferta sem alterar substancialmente o quadro de espera onde ele se apresenta de forma mais intensa.

A pesquisa também demonstrou que o problema da demanda reprimida não se manifesta de forma homogênea no território municipal. A recorrência de determinadas unidades escolares e bairros entre aqueles com maior número de solicitações indica que a falta de vagas possui dimensão territorial. Unidades como a UEI Maria Caldas e a UEI Mário Negócio aparecem de forma reiterada nos dados analisados, ao passo que bairros como Alto do Sumaré, Vingt Rosado, Santo Antônio e Planalto Treze de Maio concentram demandas expressivas. Esse padrão sugere que o enfrentamento da lista de espera exige mais do que abertura genérica de vagas, reforçando a necessidade de compreensão das desigualdades socioterritoriais, avaliação da capacidade instalada por região e definição de estratégias específicas para os territórios onde a insuficiência de atendimento se reproduz.

Além da insuficiência de vagas, os dados revelam a fragilidade na produção, sistematização e circulação das informações sobre a demanda. A comparação entre os registros centralizados da Secretaria Municipal de Educação e as informações prestadas diretamente pelas unidades escolares evidenciou divergências significativas entre as bases. Enquanto os dados oficiais apontam redução expressiva da demanda entre 2024 e 2025, as informações oriundas das unidades escolares indicaram aumento no número de crianças aguardando vaga. Essa discrepância não deve ser interpretada apenas como diferença metodológica entre fontes, mas como indício de uma fragilidade institucional na construção de um diagnóstico público, integrado e territorializado da demanda real por Educação Infantil.

O fluxo histórico de procedimentos instaurados pela 4ª Promotoria de Justiça entre 2021 e 2025 reforça a permanência do problema e demonstra que a falta de vagas vem produzindo recorrente demanda por intervenção institucional. O aumento das Notícias de Fato, especialmente nos anos de 2023 e 2025, indica que a lista de espera tem se convertido em expressão de conflito entre a necessidade social das famílias e a capacidade de resposta da rede municipal. Destaca-se, ainda, que em 2025 cerca de metade dos procedimentos instaurados envolvia crianças com deficiência ou Transtorno do Espectro Autista, dado que evidencia a dimensão inclusiva do problema e a necessidade de articulação entre expansão de vagas, acessibilidade, apoio especializado e planejamento intersetorial.

Diante desse conjunto de elementos, conclui-se que a efetivação do direito à Educação Infantil em Mossoró/RN exige respostas estruturantes por parte do poder público municipal. Tais respostas devem articular, no mínimo, quatro dimensões: ampliação planejada de vagas em creche; qualificação dos sistemas de informação; transparência ativa das listas de espera; e priorização dos territórios, unidades e públicos com maior concentração de demanda. A Meta 1 do Plano Nacional de Educação também reforça a necessidade de ampliação da oferta de Educação Infantil em creches, de modo a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos, o que evidencia que a expansão dessa etapa permanece como compromisso público nacional e municipal (BRASIL, 2014).

Portanto, a lista de espera por vagas na Educação Infantil deve ser compreendida como expressão de uma desigualdade institucionalizada no acesso à política pública. No caso de Mossoró/RN, os dados apontam que o desafio central não está apenas em ampliar a rede, mas em qualificar a forma como o município identifica, organiza, publiciza e responde à demanda. Sem dados consistentes, a demanda se dispersa; sem planejamento territorial, a expansão tende a ser insuficiente; sem prioridade para a creche, o direito à Educação Infantil permanece formalmente reconhecido, mas materialmente limitado. A superação desse quadro exige que a Educação Infantil seja tratada como direito fundamental das crianças e como responsabilidade pública permanente, orientada por diagnóstico rigoroso, transparência institucional e compromisso efetivo com a redução das desigualdades desde a primeira infância.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei nº 14.685, de 20 de setembro de 2023**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para tornar obrigatória a divulgação da lista de espera por vagas nos estabelecimentos de educação básica de sua rede de ensino, inclusive creches. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Lei nº 15.001, de 16 de outubro de 2024**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para estabelecer princípios de transparência e acesso à informação na gestão das redes de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

MOSSORÓ. Secretaria Municipal de Educação. **Lista de espera referente ao ano de 2024**. Mossoró/RN, abril de 2024.

MOSSORÓ. Secretaria Municipal de Educação. **Lista de crianças não matriculadas na Rede Municipal de Ensino em 2025**. Mossoró/RN, julho de 2025.

MOSSORÓ. Secretaria Municipal de Educação. **Lista de espera da Rede Municipal de Ensino de Mossoró/RN: dados extraídos da plataforma SigEduc**. Mossoró/RN, abril de 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Procedimento Administrativo nº 31.23.2024.0000050/2025-03**. 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró/RN. Mossoró/RN, 2025.

A OMISSÃO DO FUTURO: DIAGNÓSTICO DA INÉRCIA ORÇAMENTÁRIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MOSSORÓ (2024-2025)

Sabrina Paulo de Oliveira¹

1 OBJETO

O presente Relatório Analítico tem por finalidade atender à requisição técnica expedida pela **4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró/RN**, objetivando o exame pormenorizado da execução orçamentária das políticas públicas destinadas à **Educação Infantil** no referido município, durante o biênio 2024-2025, com ênfase em estrutura física e educação em tempo integral. A análise busca aferir a compatibilidade entre o planejamento orçamentário e o efetivo dispêndio de recursos nesta área estratégica.

2 MATERIAL ANALISADO E METODOLOGIA

Para a consecução deste diagnóstico, foram examinados os seguintes substratos documentais e bases de dados:

- **Portal MPRN em Dados:** Painel Orçamentário de Estados e Municípios;
- **SIAI-TCE (Sistema Integrado de Auditoria Informatizada):** Dados brutos de execução orçamentária do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte;
- **Peças Orçamentárias Municipais:** Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA) correspondentes aos exercícios de 2024 e 2025.

A abordagem metodológica adotada compreende um fluxo de inteligência de dados estruturado em quatro etapas fundamentais: Consulta, Extração, Tratamento e Organização Analítica. O processo foca nos dados orçamentários classificados na **Função 12 (Educação)** e sua respectiva **Subfunção 365 (Educação Infantil)**.

¹ Mestra em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Assistente Ministerial de Contabilidade no Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN). Especialista em Auditoria e Perícia Contábil e graduada em Ciências Contábeis pela UERN. Possui sólida experiência em contabilidade pública, gerencial e qualidade da informação contábil, atuando diretamente no fortalecimento da gestão fiscal e orçamentária.

3.1. Consulta e Extração

A fase inicial consiste no acesso ao portal **MPRN em Dados**, com cruzamento de informações junto ao **SIAI-TCE**. A extração é delimitada pelo recorte temporal (biênio 2024-2025) e geográfico (Município de Mossoró), filtrando-se as despesas conforme a classificação funcional-programática, de modo a isolar os recursos destinados exclusivamente à primeira infância.

3.2. Tratamento e Saneamento de Dados

Nesta etapa, os valores são categorizados para distinguir entre despesas correntes (manutenção, pessoal, merenda) e despesas de capital (investimentos e obras), garantindo que a análise reflita o gasto efetivo na atividade-fim.

3.3. Estágios da Despesa Pública e Conceituação Técnica

A organização dos dados é estruturada para demonstrar o fluxo financeiro através das fases da despesa pública, conforme os ditames da **Lei Federal no 4.320/1964**. Para fins deste relatório, considera-se a seguinte conceituação técnica:

- **Planejamento (Dotação):** Refere-se à fixação da despesa na Lei Orçamentária Anual (Dotação Inicial) e suas alterações ao longo do exercício por meio de créditos adicionais (Dotação Atualizada).
- **Empenho (Art. 58):** Consiste no ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. É o momento em que o poder público “reserva” o recurso para um fim específico.
- **Liquidação (Art. 63):** Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Nesta fase, atesta-se que o serviço foi prestado ou o bem foi entregue conforme o pactuado.
- **Pagamento (Art. 64):** Estágio final da execução, caracterizado pela emissão da ordem de pagamento, após a regular liquidação, determinando a saída efetiva dos recursos financeiros da conta do Tesouro Municipal para o credor.

3.4. Referencial Legal e Premissas

O exame fundamenta-se nas premissas da **Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)** e nas diretrizes do **Plano Nacional de Educação (PNE)**.

Assume-se o princípio da fidedignidade e da transparência ativa, presumindo-se que os dados declarados pela municipalidade junto aos órgãos de controle refletem a realidade financeira da gestão, servindo de base segura para o controle social e a fiscalização ministerial.

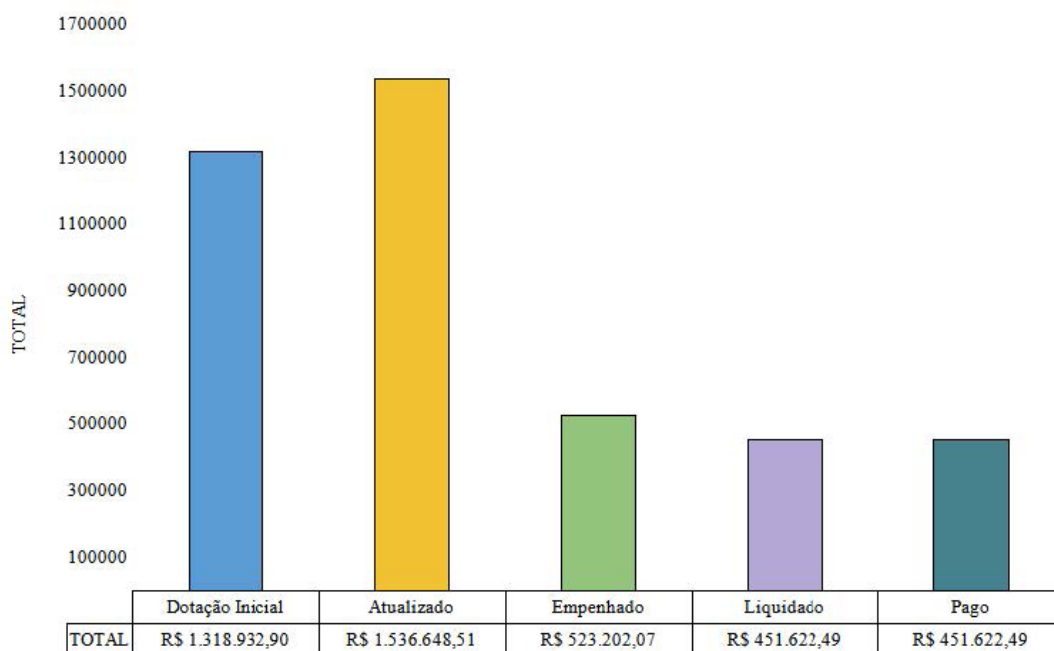
3 ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DE EXPANSÃO DA ESTRUTURA FÍSICA E TEMPO INTEGRAL (2024-2025)

Nesta seção, serão analisadas as ações orçamentárias relacionadas à construção, reforma, ampliação e implantação da rede de ensino infantil e de unidades de tempo integral. Este recorte é fundamental para avaliar o investimento em infraestrutura (Despesas de Capital), componente essencial para a expansão da oferta de vagas e cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

3.1 Execução orçamentária - 2024

A análise da expansão física em 2024 inicia-se pela verificação da ação de construção de unidades, confrontando a disponibilidade orçamentária por fonte de recurso com o que foi efetivamente transformado em benfeitoria pública.

Gráfico 1 - Execução orçamentária - Ação CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL (2024)



Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

Tabela 1 - Execução orçamentária - Ação CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL (2024)

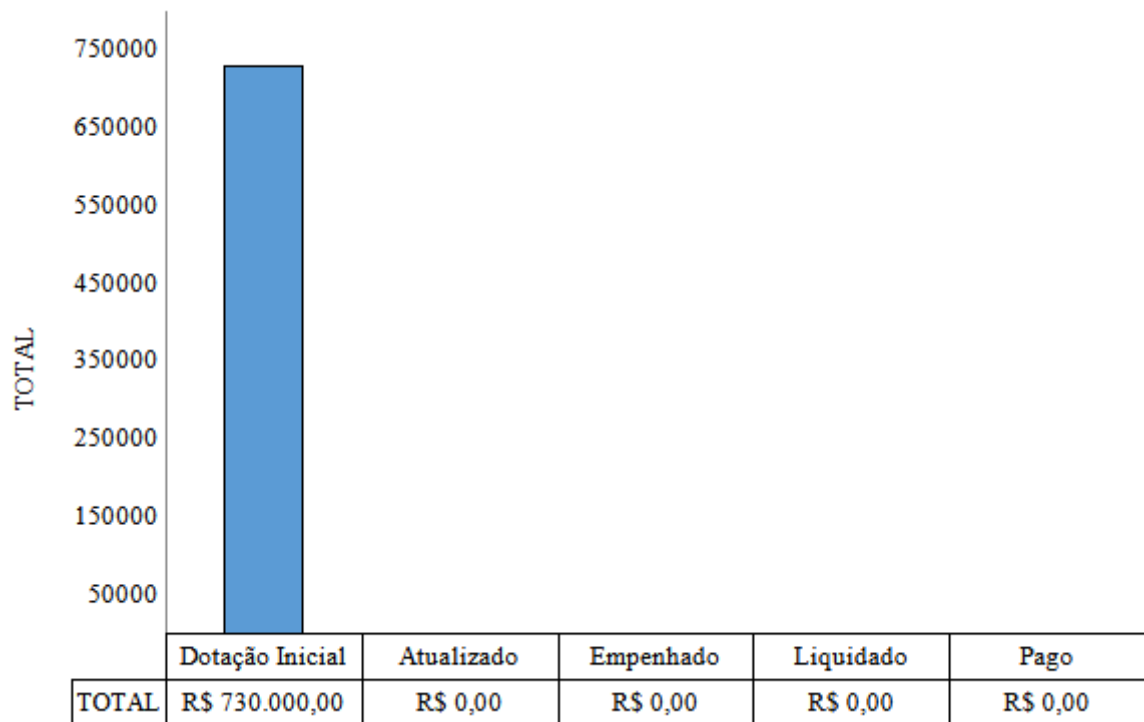
Ação	Fonte de Recursos	Elemento Despesa	Grupo Despesa	Modalidade Aplicação	Dotação Inicial	Atualizado	%Atual./Fixa.	Empenhado	%Emp e./Atual	Liquidado	%Liqui i./Empe	Pago	%Pago /Liqui.
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 705.359,74	R\$ 523.202,07	25,82%	R\$ 523.202,07	100,0%	R\$ 451.622,49	86,3%	R\$ 451.622,49	100,0%
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL	Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres da União	Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL	Outras Transferências de Recursos do FNDE	Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 550.000,00	R\$ 550.000,00	0,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL	Recursos de Operações de Crédito	Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL	Transferências da União Referentes a Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos	Indenizações e Restituições	Inversões financeiras	Aplicações diretas	R\$ 0,00	R\$ 463.446,44	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

O exame exauriente dos dados de infraestrutura expostos na Tabela 1 revela um cenário de subexecução orçamentária e dependência crítica de recursos ordinários.

1. **Análise do Planejamento e Fontes de Recursos:** O programa teve uma expansão orçamentária de **16,51%** na fase de planejamento, elevando-se para R\$ 1,53 milhão. No entanto, nota-se uma ineficiência severa na utilização de fontes externas. Enquanto a prefeitura anulou dotações de Convênios e Operações de Crédito, manteve R\$ 550.000,00 em recursos do **FNDE** e R\$ 463.446,44 em **Recursos de Compensação Natural**, mas apresentou **zero execução (0,0%)** em ambas as fontes vinculadas. A expansão física foi sustentada exclusivamente por **Recursos não Vinculados (Próprios)**.
2. **Fluxo da Despesa e Inexecução Física:** Do total atualizado, apenas **34,05%** foi empenhado (R\$ 523.202,07). Isso demonstra que mais de R\$ 1 milhão para obras de educação infantil não foi sequer objeto de contrato ou reserva orçamentária no exercício de 2024. A taxa de liquidação sobre o empenhado foi de **86,32%**, indicando que, das obras iniciadas com recursos próprios, a maior parte foi entregue e integralmente paga.
3. **Natureza da Despesa:** A execução concentrou-se no elemento “Obras e Instalações” (Investimentos), o que é positivo para o patrimônio público, mas a anulação total de dotações para equipamentos e serviços de terceiros vinculados à implantação das unidades sugere que as obras podem ter sido entregues sem o mobiliário ou suporte técnico necessário ao pleno funcionamento imediato.
4. **Implicações em Restos a Pagar (RP):**
 - **Restos a Pagar Processados (RPP):** O saldo é de **R\$ 0,00**, pois todo o montante liquidado foi quitado financeiramente no exercício.
 - **Restos a Pagar Não Processados (RPNP):** O saldo a ser inscrito é de **R\$ 71.579,58** (Empenhado de R\$ 523.202,07 menos Liquidado de R\$ 451.622,49).
 - **Diferenciação Doutrinária:** Ao contrário do custeio, onde o RPNP gera riscos de interrupção de serviços, em obras o RPNP representa o cronograma físico-financeiro pendente de medição.

Gráfico 2 – Execução orçamentária - Ação IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (2024)

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

Tabela 2 - Execução orçamentária - Ação IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (2024)

Ação	Fonte de Recursos	Elemento Despesa	Grupo Despesa	Modalidade Aplicação	Dotação Inicial	Atualizado	%Atual /Fixa.	Empenhado	%Emp e./Atual.	Liquidado	%Liqu i./Empe .	Pago	%Pag o/Liqu i.
IMPLANTAÇÃO O E MANUTENÇÃO O DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO	Identificação o das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não vinculados de Impostos)	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 50.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
		Equipamentos e Material Permanente	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 180.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
		Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 500.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
		Total					R\$ 730.000,00	R\$ 0,00	-100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOP-MPRN.

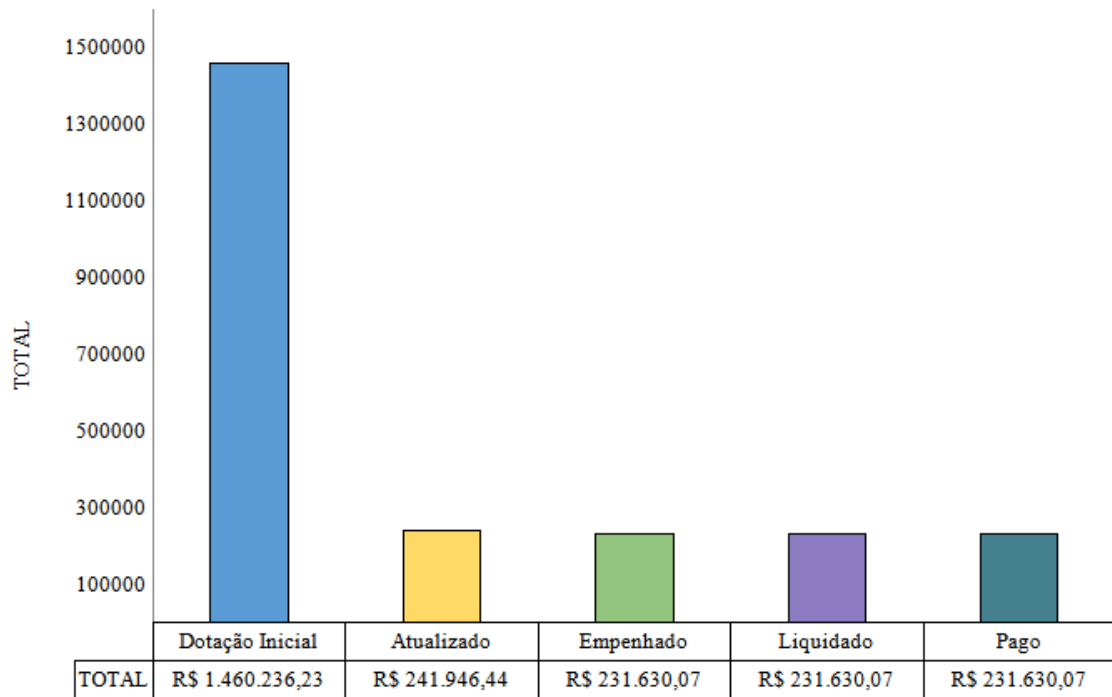
(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

A análise minuciosa da Tabela 2 revela um cenário de paralisia absoluta e descontinuidade administrativa no que tange à política de educação em tempo integral em Mossoró durante o exercício de 2024 (Gráfico 2).

- 1. Análise do Planejamento:** O Município previa, inicialmente, o investimento de **R\$ 730.000,00** para a implantação e manutenção de unidades de tempo integral. Contudo, ao longo do exercício, procedeu-se à anulação total dessas dotações (variação negativa de **100%**), resultando em uma dotação atualizada zerada. Este comportamento indica que os recursos foram remanejados para outras finalidades, esvaziando completamente a política pública planejada na LOA.
- 2. Fluxo de Execução e Omissão Administrativa:** Consequentemente, não houve registro de qualquer estágio da despesa pública. A execução financeira é **nula (0,0%)** em todas as frentes: obras, aquisição de equipamentos e contratação de serviços de terceiros. Tal omissão técnica reflete a ausência de infraestrutura pedagógica e física para o atendimento em tempo integral no referido ano.
- 3. Natureza da Despesa e Impacto nos Investimentos:** O impacto mais severo recai sobre as despesas de **Capital (Investimentos)**, que totalizavam R\$ 680.000,00 entre obras e equipamentos. A anulação desses valores inviabiliza a expansão física da rede e compromete o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação (PME) voltadas à primeira infância.
- 4. Implicações em Restos a Pagar (RP):**
 - **Restos a Pagar Processados (RPP) e Não Processados (RPNP):** Ante a inexistência de empenhos realizados, o saldo a ser inscrito em Restos a Pagar para esta ação é de **R\$ 0,00**.

3.2 Execução orçamentária - 2025

Gráfico 3 - Execução orçamentária - Ação CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL (2025)



Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

Tabela 3 - Execução orçamentária - Ação CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL (2025)

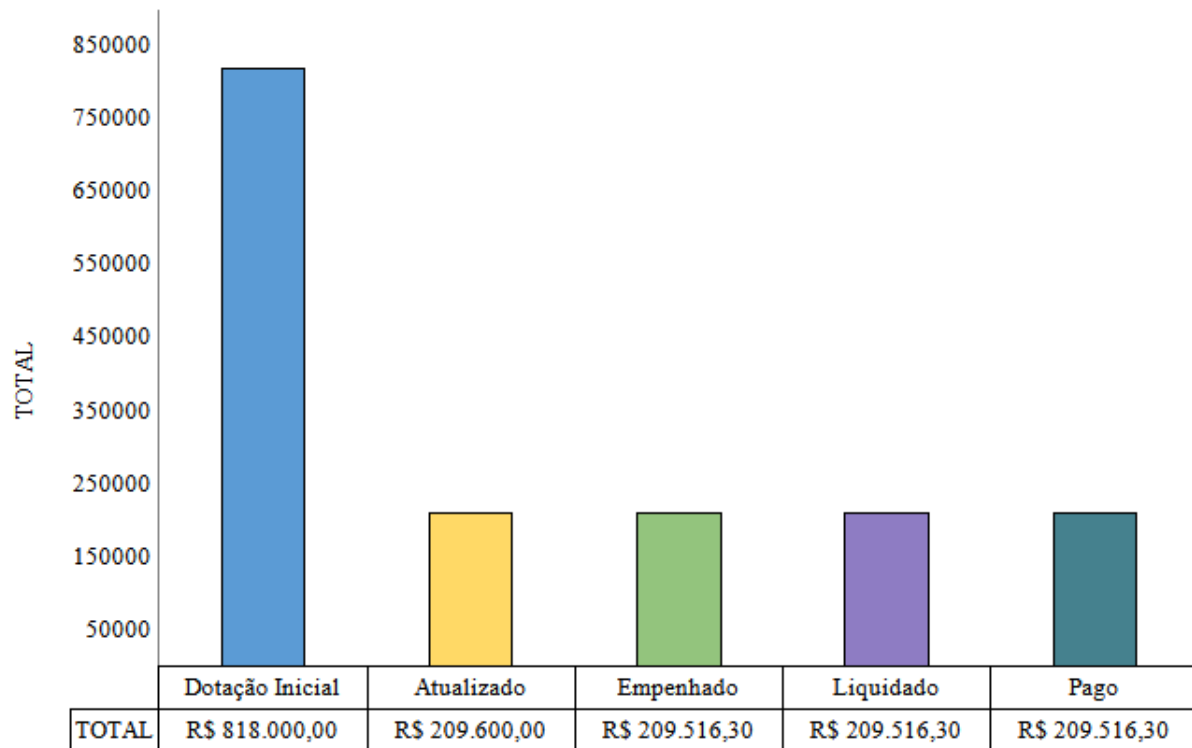
Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

Ação	Fonte de Recursos	Elemento Despesa	Grupo Despesa	Modalidade Aplicação	Dotação Inicial	Atualizado	%Atual /Fixa.	Empenhado	%Empe /Atual.	Liquidado	%Liqu i./Emp e.	Pago	%Pago /Liqui.			
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL - CRECHE E PRÉ-ESCOLA	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%			
					Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 966.236,23	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
					Outras Transferências de Convênios ou Instrumentos Congêneres da União											
					Outras Transferências de Recursos do FNDE											
					Transferências da União Referentes a Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais											
					Outras Transferências de Recursos do FNDE											
					Transferências da União Referentes a Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais											
					Outras Transferências de Recursos do FNDE											
					Transferências da União Referentes a Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais											
					Total					R\$ 1.460.236,23	R\$ 241.946,44	-83,43%	R\$ 231.630,07	95,74%	R\$ 231.630,07	100,00 %

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

A análise minuciosa da Tabela 3 evidencia um cenário de asfixia dos investimentos com recursos próprios e uma retração profunda no planejamento físico-financeiro da educação infantil (Gráfico 3).

1. **Análise do Planejamento e redução Orçamentária:** O programa iniciou o exercício com uma dotação de **R\$ 1.460.236,23**, mas sofreu uma redução drástica de **83,43%**, fixando-se em apenas **R\$ 241.946,44** (Dotação Atualizada). O fato mais relevante é a **anulação total (100%)** das dotações provenientes de **Recursos não Vinculados (Próprios)**, que somavam quase R\$ 1 milhão. Isso demonstra que o município retirou todo o financeiro próprio para obras, dependendo exclusivamente de repasses externos e compensações.
2. **Análise por Fonte de Recursos e Execução:** A execução financeira concentrou-se integralmente em fontes vinculadas: **FNDE** (R\$ 30.683,63) e **Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais** (R\$ 200.946,44). Diferente de 2024, onde houve empenhos sem liquidação, em 2025 o fluxo foi direto: o que foi empenhado foi integralmente liquidado e pago (**100% de eficiência no fluxo executado**). Todavia, o volume executado representa apenas **15,8%** da expectativa inicial de investimento fixada na LOA.
3. **Natureza da Despesa:** A predominância de “Indenizações e Restituições” e “Inversões Financeiras” no total pago, em detrimento do elemento “Obras e Instalações” (que foi zerado na fonte de recursos próprios), sugere que o município absteve-se de iniciar novos projetos de construção em 2025.
4. **Implicações em Restos a Pagar (RP):**
 - **Restos a Pagar Processados (RPP) e Não Processados (RPNP):** Ante o fato de que a liquidação e o pagamento foram coincidentes com o empenho (R\$ 231.630,07), o saldo para inscrição em Restos a Pagar neste programa é de **R\$ 0,00**.
 - **Conclusão Fiscal:** Não há resíduo de dívida para 2026 nesta ação, mas há uma **omissão de investimento**. A diferença de mais de R\$ 1,2 milhão entre o previsto inicial e o executado final caracteriza uma não priorização da meta física de expansão da rede de creches e pré-escolas planejada para o biênio.

Gráfico 4 – Execução orçamentária - Ação IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (2025)

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

Tabela 4 - Execução orçamentária - Ação IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (2025)

Ação	Fonte de Recursos	Elemento Despesa	Grupo Despesa	Modalidade Aplicação	Dotação Inicial	Atualizado	%Atual /Fixa.	Empenhado	%Empe /Atual.	Liquidado	%Liqu i./Emp e.	Pago	%Pago /Liqui.	
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL - CRECHE E PRÉ-ESCOLA	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	
					R\$ 966.236,23	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%			
					Outras Transferências de									
					s de									
					Convênios ou									
					Instrumentos									
					Congêneres									
					da União									
					Indenizações e Restituições									
					Investimentos									
	Outras Transferências de Recursos do FNDE	Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 0,00	R\$ 31.000,00	100,00%	R\$ 30.683,63	99,0%	R\$ 30.683,63	100,0%	R\$ 30.683,63	100,0%	
					R\$ 464.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	
					Indenizações e Restituições									
					Investimentos									
					Aplicações diretas									
					R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	0,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	
					Indenizações e Restituições									
					Investimentos									
					Aplicações diretas									
					Investimentos									
	Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais	Indenizações e Restituições	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 0,00	R\$ 200.946,44	100,00%	R\$ 200.946,44	100,0%	R\$ 200.946,44	100,0%	R\$ 200.946,44	100,0%	
					Total									
					R\$ 1.460.236,23	R\$ 241.946,44	-83,43%	R\$ 231.630,07	95,74%	R\$ 231.630,07	100,00%	R\$ 231.630,07	100,00%	

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

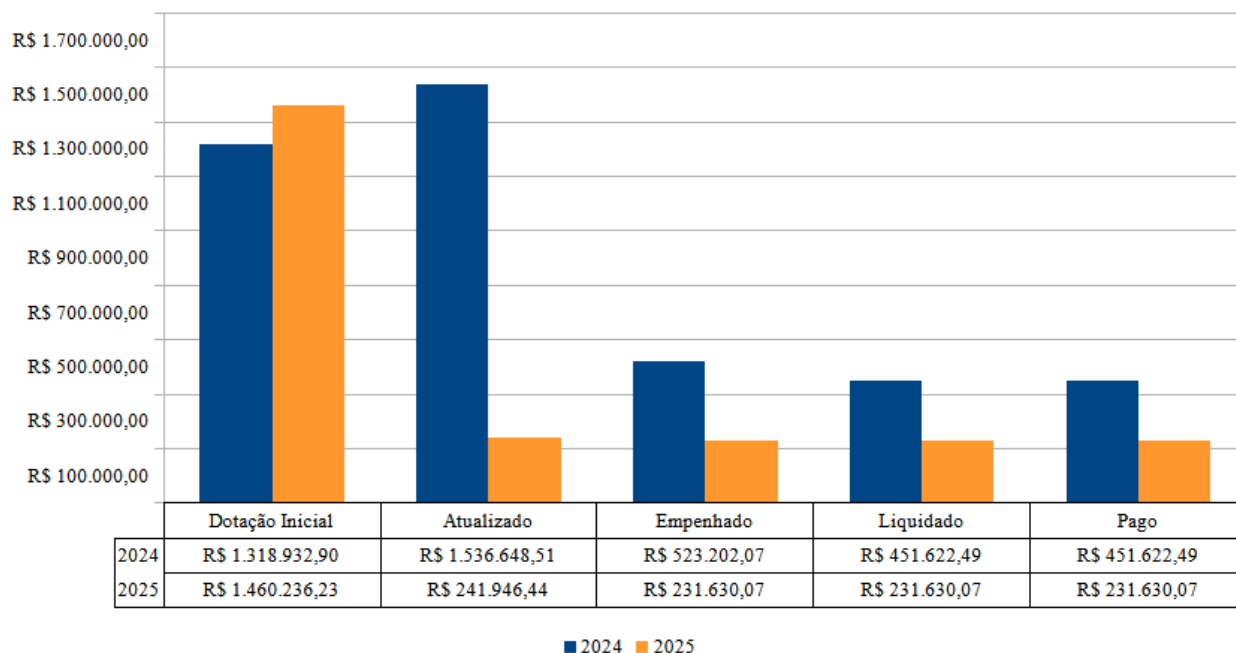
O exame exauriente dos dados de 2025 (Tabela 4) reflete a continuidade da política de desinvestimento municipal próprio e a dependência absoluta de transferências voluntárias da União para o suporte básico do ensino em tempo integral (Gráfico 4).

1. **Substituição de Fontes:** O programa apresentou uma redução de **74,38%** em sua dotação atualizada comparada à dotação inicial (de R\$ 818 mil para R\$ 209 mil). O dado mais crítico é a **anulação total (100%)** dos **Recursos não Vinculados de Impostos (Próprios)**. Todo o planejamento inicial de investimento municipal (obras e equipamentos) foi zerado, e a execução só foi possível graças à abertura de créditos suplementares via fontes do **FNDE**, que substituíram integralmente o esforço financeiro do tesouro local.
2. **Fluxo de Execução e Natureza da Despesa:** A execução financeira focou exclusivamente em **Despesas Correntes** (Material de Consumo e Serviços de Terceiros), voltadas para a manutenção operacional e custeio. O fluxo foi tecnicamente perfeito (99,9% de empenho e 100% de liquidação/pagamento sobre o empenhado), indicando que os recursos federais foram rapidamente aplicados. Entretanto, no que tange a **Investimentos (Obras e Equipamentos)**, a execução permanece **nula**, indicando que não houve expansão da rede física de tempo integral, apenas a manutenção das atividades existentes.
3. **Implicações em Restos a Pagar (RP):**
 - **Restos a Pagar Processados (RPP) e Não Processados (RPNP):** O saldo é de **R\$ 0,00**. Como o montante pago é idêntico ao liquidado e empenhado, não há resíduo de dívida para o exercício seguinte.

3.3 Comparativo da Execução orçamentária Educação infantil município de Mossoró de ações correlatas a na área de estrutura física (2024-2025)

Para consolidar o diagnóstico sobre os investimentos de capital e a expansão da rede, apresenta-se a seguir o confronto direto entre os exercícios de 2024 e 2025. Este comparativo é essencial para identificar a estratégia da gestão municipal: se houve um avanço real na infraestrutura ou se a municipalidade apenas manteve o suporte existente através de verbas externas, negligenciando o aporte de recursos próprios.

Gráfico 3 – Comparativo da Execução orçamentária- Ação CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL (2024-2025)



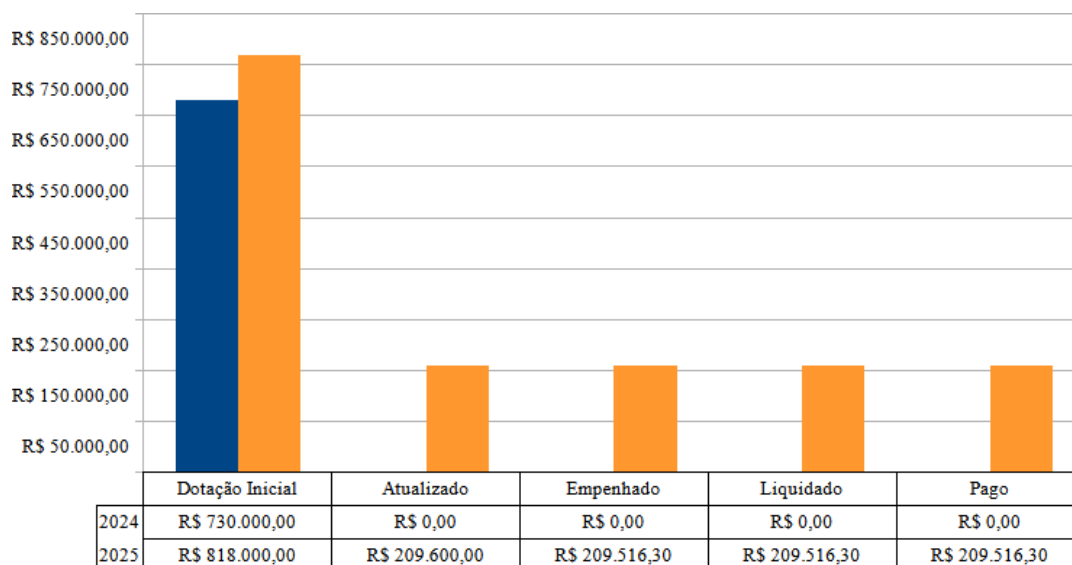
Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

A análise comparativa do Gráfico 3 permite observar uma **mudança estrutural negativa** na política de investimento s em obras. Em 2024, a expansão física foi pautada por uma dotação atualizada de **R\$ 1.536.648,51**, com o pagamento efetivo de **R\$ 451.622,49** provenientes de **Recursos Próprios (Não Vinculados)**. No entanto, em 2025, o cenário inverteu-se drasticamente:

- **Retração Orçamentária:** O orçamento atualizado sofreu um corte de **83,43%**, fixando-se em apenas **R\$ 241.946,44**.
- **Substituição de Fontes:** O Município procedeu à **anulação total (100%)** dos seus recursos próprios para construção. A tímida execução de 2025 dependeu exclusivamente de compensações financeiras e repasses federais.
- **Resultado Técnico:** Essa transição indica que o Município renunciou ao papel de financiador da expansão física da educação infantil, tornando o crescimento da rede dependente da sorte de convênios ou royalties, o que fragiliza o planejamento de longo prazo.

Gráfico 4 – Comparativo da Execução orçamentária- Ação IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (2024-2025)



Fonte: SIAI-TCE. **Elaboração:** LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

O Gráfico 4 expõe uma inércia persistente no que tange ao ensino em tempo integral. No exercício de 2024, a política foi virtualmente paralisada com a anulação de **100%** da dotação de **R\$ 730.000,00** (Gráfico 4). Em 2025, embora tenha ocorrido uma execução financeira de **R\$ 209.516,30**, o detalhamento técnico revela uma distorção grave:

- **Foco no Custeio vs. Investimento:** A execução de 2025 foi integralmente destinada a **Despesas Correntes** (materiais e serviços via FNDE), enquanto o orçamento para **Estrutura Física (Obras e Equipamentos)** foi novamente anulado (R\$ 560.000,00 zerados).
- **Conclusão Comparativa:** O biênio 2024-2025 encerra-se com **investimento zero em capital (obras e equipamentos)** com recursos do tesouro municipal para o tempo integral. O Município falhou em dotar as unidades de infraestrutura permanente, limitando-se a manter as atividades básicas apenas quando houve aporte federal.

4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EDUCAÇÃO INFANTIL (2024-2025)

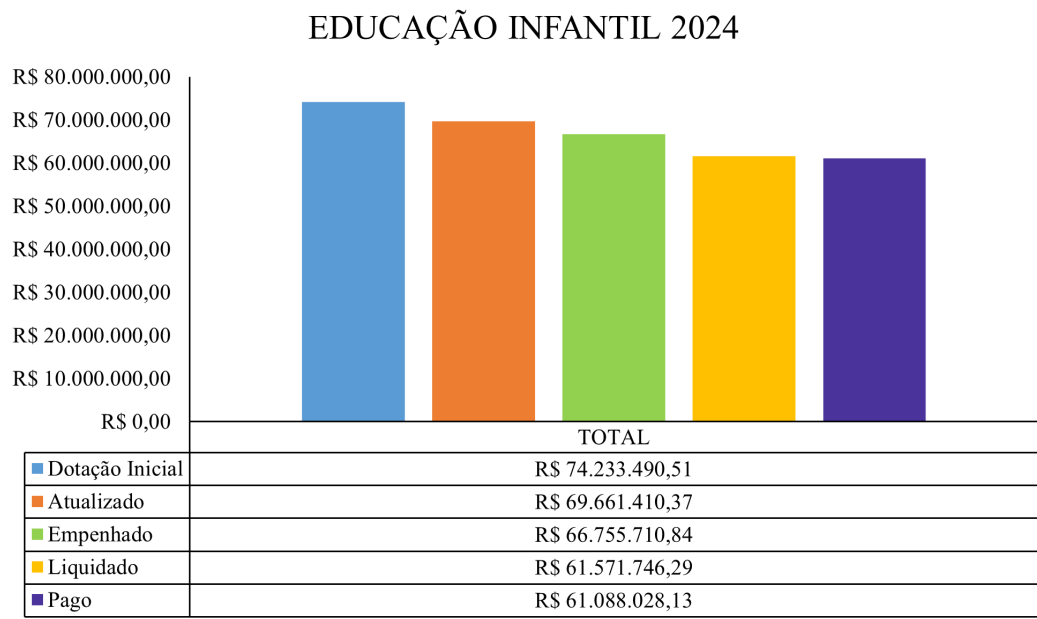
Como análise adicional, nesta seção, serão apresentados os dados de execução orçamentária conforme solicitado em análise, acompanhados de seus respectivos quadros de detalhamento de despesa, visando demonstrar a aplicação dos recursos no biênio.

4.1 Educação infantil - Exercício 2024

Abaixo, apresenta-se o quadro consolidado da execução financeira para o exercício de 2024, permitindo a visualização da capacidade de gasto e o grau de adimplemento das obrigações.

O Gráfico 5 ilustra um cenário de retração orçamentária ao longo do exercício de 2024, no qual a dotação inicial de R\$ 74.233.490,51 sofreu uma redução para R\$ 69.661.410,37 (Dotação Atualizada), indicando a ocorrência de anulações parciais de dotação. Do montante disponível, R\$ 66.755.710,84 foram efetivamente empenhados pela gestão municipal. Contudo, observa-se um hiato relevante no estágio de liquidação (R\$ 61.571.746,29), o que resulta em um volume considerável de despesas que não percorreram o ciclo completo da despesa pública dentro do exercício fiscal, impactando diretamente o montante de Restos a Pagar. O valor efetivamente pago (R\$ 61.088.028,13) demonstra uma aderência próxima ao liquidado, indicando fluidez no caixa para as obrigações cujos serviços ou bens já foram atestados pela administração.

Gráfico 5 – Execução orçamentária Educação infantil município de Mossoró 2024



Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

Para uma compreensão granular do investimento na rede de ensino, apresenta-se a seguir o detalhamento da execução no Programa Alimentação Escolar, fator determinante para a segurança alimentar e permanência dos alunos na fase infantil.

Tabela 5 - Execução orçamentária detalhada da Educação infantil município de Mossoró 2024 - Programa Alimentação Escolar

Ação	Fonte de Recursos	Elemento Despesa	Grupo Despesa	Modalidade Aplicação	Dotação Inicial	Atualizado	%Atual/Fixa.	Empenhado	%Empenhado/Atual.	Liquidado	%Liquidado/Empe.	Pago	%Pago/Liquidado.
AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 3.113.573,16	R\$ 2.724.318,45	12,50 %	R\$ 2.723.448,45	100,0%	R\$ 1.277.129,65	46,9%	R\$ 1.235.890,49	96,8%
	Transferências de Recursos do FENDE referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 1.339.000,00	R\$ 1.739.000,00	29,87 %	R\$ 1.336.609,85	76,9%	R\$ 1.262.250,13	94,4%	R\$ 1.234.181,50	97,8%
		Total			R\$ 4.452.573,16	R\$ 4.463.318,45	0,24%	R\$ 4.060.058,30	90,97%	R\$ 2.539.379,78	62,55%	R\$ 2.470.071,99	97,27 %

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.
(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

O exame minucioso da Tabela 5 revela disparidades significativas entre as fases da despesa, a depender da fonte de recursos utilizada.

1. **Comportamento das Fontes e Fluxo de Execução:** Observa-se que, no tocante aos **Recursos não Vinculados de Impostos (Recursos Próprios)**, embora o Município tenha empenhado praticamente 100% da dotação atualizada (R\$ 2.723.448,45), o estágio de liquidação atingiu apenas **46,9%** desse montante. Tal indicador sugere um gargalo no recebimento dos materiais ou na atestação da entrega, o que impede a finalização do ciclo de pagamento no mesmo exercício. Em contraste, a fonte **PNAE (FNDE)** apresentou uma execução mais equilibrada, com liquidação de **94,4%** do valor empenhado, demonstrando maior eficiência no fluxo de despesa vinculada.
2. **Eficiência Fiscal e Natureza da Despesa:** A despesa concentra-se integralmente em “Material de Consumo” (Gêneros Alimentícios), classificada como “Outras Despesas Correntes”. A variação positiva de 0,24% na dotação total atualizada indica que o planejamento foi mantido próximo à fixação inicial, porém, a baixa liquidação global (62,55% do empenhado) pode comprometer a meta física de atendimento alimentar pleno.
3. **Restos a Pagar (RP) e Implicações Financeiras:** A análise do diferencial entre as fases de empenho, liquidação e pagamento permite projetar o impacto nos **Restos a Pagar**:
 - **Restos a Pagar Processados (RPP):** Referem-se às despesas que percorreram as fases de empenho e liquidação, mas não foram pagas até 31 de dezembro. Na Tabela 1, o montante de **R\$ 69.307,79** (Liquidação de R\$ 2.539.379,78 menos Pagamento de R\$ 2.470.071,99) representa obrigações certas e líquidas a serem quitadas no exercício seguinte.
 - **Restos a Pagar Não Processados (RPNP):** Referem-se aos empenhos que não chegaram a ser liquidados (R\$ 4.060.058,30 empenhados menos R\$ 2.539.379,78 liquidados), totalizando **R\$ 1.520.678,52**. Este vultoso valor indica compras solicitadas, mas cujas mercadorias não foram entregues ou aceitas até o encerramento do exercício.

Complementarmente à análise da alimentação, torna-se imperativo observar a execução voltada à infraestrutura e expansão da rede. A tabela a seguir detalha a aplicação de recursos no programa voltado à implantação e manutenção das unidades escolares em tempo integral.

Tabela 6 - Execução orçamentária detalhada da Educação infantil município de Mossoró 2024 - Programa Manutenção E Desenvolvimento Do Ensino Fundamental

Ação	Fonte de Recursos	Elemento Despesa	Grupo Despesa	Modalidade Aplicação	Dotação Inicial	Atualizado	%Atual /Fixa.	Empenhado	%Empe /Atual.	Liquidado	%Liqu i./Emp e.	Pago	%Pago /Liqui.
IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL EM TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 50.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
		Equipamentos e Materiais Permanente	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 50.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
		Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 500.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
	Outras Transferências de Recursos do FNDE	Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	0,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Total					R\$ 610.000,00	R\$ 10.000,00	-98,36 %	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.
(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

A análise exauriente dos dados expostos na Tabela 6 revela um cenário de absoluta inércia administrativa e orçamentária severa em uma política estratégica de educação.

- 1. Inexistência Orçamentária e de Planejamento:** O programa apresentava uma dotação inicial de **R\$ 610.000,00**, valor que foi drasticamente reduzido para apenas **R\$ 10.000,00** ao longo do exercício. Esta variação negativa de **98,36%** evidencia um esvaziamento da política de tempo integral, onde os recursos originalmente destinados foram remanejados (anulados) para outras finalidades, restando apenas um valor simbólico de transferência do FNDE que sequer foi utilizado.
- 2. Inexistência de Fluxo de Execução:** Do ponto de vista do fluxo de despesa, a execução é **nula (0,0%)**. Não houve a emissão de nota de empenho para nenhuma das naturezas de despesa previstas (Serviços, Equipamentos ou Obras). Isso indica que não houve sequer a fase interna de contratação ou início de projetos para as escolas de tempo integral no município em 2024.
- 3. Natureza da Despesa e Fontes de Recursos:** O bloqueio atingiu tanto despesas de capital (Investimentos - Obras e Equipamentos) quanto despesas correntes. O impacto é especialmente grave nos Investimentos, que representavam R\$ 560.000,00 da dotação inicial e foram integralmente anulados na fonte de recursos próprios.

Prosseguindo com o diagnóstico, apresenta-se a execução do maior bloco orçamentário da educação infantil, que engloba tanto a infraestrutura de unidades existentes quanto a gestão administrativa e de pessoal do setor.

Recursos Naturais													
Total		R\$	R\$	16,51%	R\$ 523.202,07	34,05%	R\$ 451.622,49	86,32%	R\$ 451.622,49	100,00%			
GESTÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	Contratação o por Tempo Determinado	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 1.000.000,00	R\$ 912.987,77	8,70%	R\$ 912.987,77	100,0%	R\$ 912.987,77	100,0%			
	Contribuições	Outras despesas correntes	Transferências a instituições Privadas sem fins lucrativos	R\$ 240.000,00	R\$ 240.355,78	0,15%	R\$ 240.355,78	100,0%	R\$ 240.355,78	96,4%			
	Identificação das despesas com	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 1.650.484,45	R\$ 82.150,00	95,02%	R\$ 82.150,00	100,0%	R\$ 60.870,00	74,1%	R\$ 54.487,52	89,5%
	manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Material, Bem ou Serviço para Distribuição o Gratuita	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 2.500.000,00	R\$ 1.236.133,14	50,55%	R\$ 1.236.133,14	100,0%	R\$ 456.187,00	36,9%	R\$ 456.187,00	100,0%
	Obrigações Patronais	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 1.134.000,00	R\$ 2.933.041,98	158,65%	R\$ 2.933.041,98	100,0%	R\$ 1.917.205,03	65,4%	R\$ 1.917.205,03	100,0%	
	Outras Despesas Variáveis - Pessoa Civil	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 1.000,00	R\$ 3,00	99,70%	R\$ 3,00	100,0%	R\$ 3,00	100,0%	R\$ 3,00	100,0%	
	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 70.000,00	R\$ 10.000,00	85,71%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	

Outros												
Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 12.000.000,00	R\$ 7.895.480,02	34,20%	R\$ 7.895.480,02	100,0%	R\$ 6.441.834,34	81,6%	R\$ 6.098.592,25	94,7%	
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 60.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	
Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 5.900.000,00	R\$ 6.759.362,53	14,57%	R\$ 6.759.362,53	100,0%	R\$ 6.759.362,53	100,0%	R\$ 6.759.362,53	100,0%	
Equipamentos e Materiais Permanente	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 150.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	
Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 0,00	R\$ 464.770,66	100,00%	R\$ 464.770,66	100,0%	R\$ 357.602,24	76,9%	R\$ 357.602,24	100,0%	
Identificação do percentual aplicado no pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (Transferências do FUNDEB - Impostos e Transferências	Outras Despesas Variáveis - Pessoa Civil	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 6.351.000,00	R\$ 6.312.000,00	0,61%	R\$ 6.553.193,57	3,8%	R\$ 6.553.193,57	100,0%	R\$ 6.533.059,62	99,7%
	Outras Despesas Variáveis - Pessoa Civil	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 2.713.000,00	R\$ 2.713.000,00	0,00%	R\$ 2.451.270,10	90,4%	R\$ 2.451.270,10	100,0%	R\$ 2.451.270,10	100,0%
Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 32.760.000,00	R\$ 31.131.402,48	4,97%	R\$ 30.632.159,81	98,4%	R\$ 30.632.159,81	100,0%	R\$ 30.632.159,81	100,0%	

de Impostos)											
Outras Transferências de Recursos do FNDE	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 35.000,00	R\$ 35.000,00	0,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,0%
	Indenizações e Restituições	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 0,00	-R\$ 54,03	100,00%	R\$ 39.545,97	-73192,6%	R\$ 39.545,97	R\$ 39.545,97	100,0%
	Outros	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 532.500,00	R\$ 532.246,04	0,05%	R\$ 531.646,04	99,9%	R\$ 531.646,04	R\$ 531.646,04	100,0%
Transferência do Salário-Educação	Outros	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 25.000,00	R\$ 1.756.943,16	6927,77%	R\$ 803.729,22	45,7%	R\$ 589.899,96	R\$ 553.910,37	93,9%
	Serviços de Terceiros – Pessoa Física	Outras despesas correntes	Aplicações diretas								
	Outros	Outras despesas correntes	Aplicações diretas								
Transferências do FUNDEB - Complementação da União – VAAR	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 0,00	R\$ 636.620,88	100,00%	R\$ 636.620,88	100,0%	R\$ 636.620,88	R\$ 636.620,88	100,0%
Total				R\$ 67.121.984,45	R\$ 63.651.443,41	-5,17%	R\$ 62.172.450,47	97,68%	R\$ 58.580.744,02	R\$ 58.166.333,65	99,29%
IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 50.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
	Equipamentos e Materiais Permanente	Equipamentos e Materiais Permanente	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 180.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
	Obras e Investiment	Investiment	Aplicações	R\$ 500.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,0%

A análise minuciosa dos dados consolidados na Tabela 7 revela um comportamento orçamentário complexo, com fortes indicativos de dependência de recursos próprios para investimentos e alta rigidez na gestão de pessoal.

1. Análise por Ação Orçamentária e Fluxo de Execução:

- **Construção de Unidades:** Observa-se que a execução física (Obras) foi sustentada exclusivamente por **Recursos Próprios (Não Vinculados)**, com 100% de empenho da dotação atualizada e alta taxa de liquidação/pagamento (86,3%). Todavia, há uma paralisação absoluta nas fontes externas (FNDE, Convênios e Operações de Crédito), que somavam mais de R\$ 1 milhão em dotação atualizada e apresentaram **execução nula**. Isso indica uma incapacidade de captar ou aplicar recursos federais para expansão da rede.
- **Gestão da Educação Infantil:** Esta ação concentra o maior volume financeiro, com destaque para a folha de pagamento. A utilização do **FUNDEB** foi eficiente em termos de fluxo, com empenho e liquidação quase integrais, garantindo a manutenção da remuneração dos profissionais da educação básica.
- **Tempo Integral:** Assim como observado na Tabela 2, esta ação foi integralmente descontinuada no aspecto orçamentário, com anulação total da dotação inicial de R\$ 730.000,00.

2. Análise das Fontes de Recursos e Natureza de Despesa: A estrutura de custos é predominantemente de **Despesas Correntes (Pessoal e Encargos)**, que apresentam a maior fluidez no ciclo orçamentário. No entanto, as naturezas de despesa voltadas a **Investimentos (Obras e Equipamentos)** sofreram as maiores reduções ou inexecuções, evidenciando que o município prioriza a manutenção da estrutura existente em detrimento da expansão física da rede infantil.

3. Implicações em Restos a Pagar (RP): O hiato entre as fases de Empenho, Liquidação e Pagamento gera os seguintes impactos fiscais para o exercício de 2025:

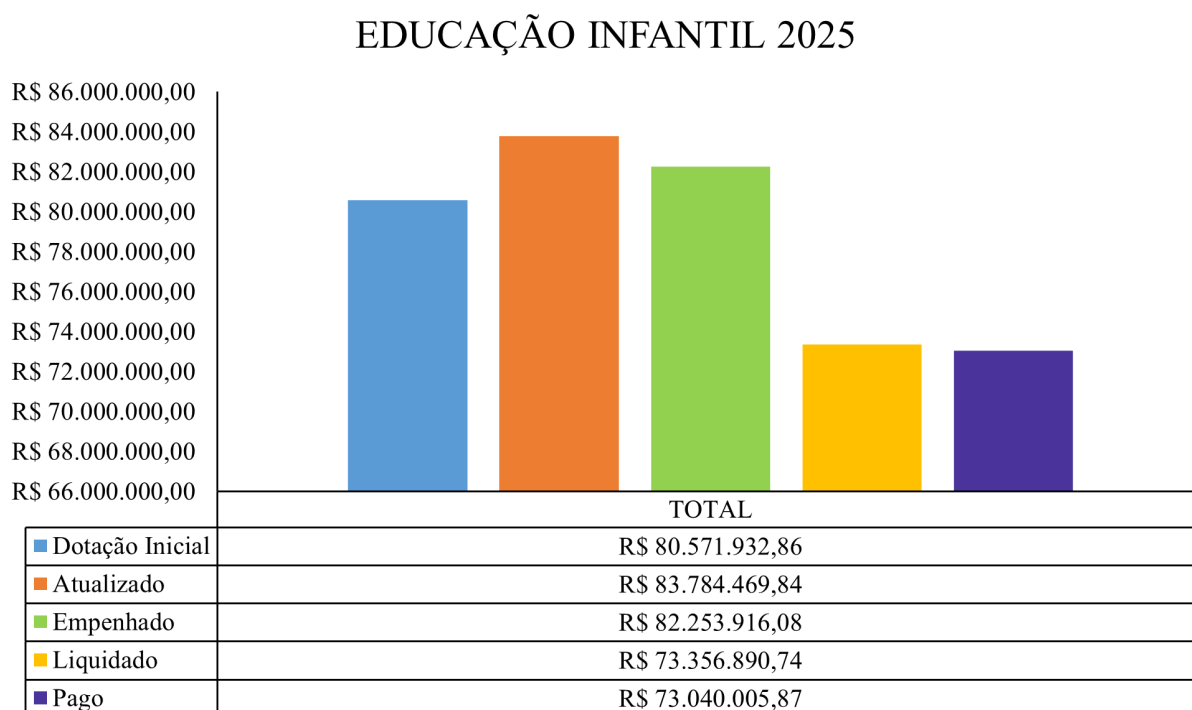
- **Restos a Pagar Processados (RPP):** Representam obrigações onde o serviço/bem já foi entregue (liquidado) e aguarda apenas o desembolso financeiro. No Programa de Manutenção e Revitalização, o montante é de **R\$ 414.410,37** (R\$ 59.032.366,51 liquidados - R\$ 58.617.956,14 pagos). É uma dívida líquida e certa.
- **Restos a Pagar Não Processados (RPNP):** Refletem compromissos assumidos (empenhados), mas que não percorreram a fase de liquidação até o encerramento do exercício. O valor é expressivo: **R\$ 3.663.286,03** (R\$ 62.695.652,54 empenhados - R\$ 59.032.366,51 liquidados).

4.2 Educação infantil - Exercício 2025

No exercício de 2025, a análise da política de Educação Infantil abrange diversas áreas estratégicas, avaliando-se o aporte orçamentário destinado à manutenção da rede, infraestrutura e suporte administrativo, sob a ótica da eficiência do fluxo de caixa municipal frente às novas dotações orçamentárias.

A fim de fornecer um panorama global da evolução financeira do setor no segundo ano do biênio, apresenta-se o consolidado da execução orçamentária total da Educação Infantil:

Gráfico 6 – Execução orçamentária Educação infantil município de Mossoró 2025



Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

Diferentemente do observado no exercício anterior, o Gráfico 6 revela um comportamento de expansão orçamentária em 2025, com a dotação inicial de R\$ 80.571.932,86 sendo elevada para R\$ 83.784.469,84 (Dotação Atualizada), indicando um aporte suplementar de aproximadamente R\$ 3,2 milhões. Apesar do elevado nível de empenho (R\$ 82.253.916,08), o estágio de liquidação (R\$ 73.356.890,74) apresenta um distanciamento crítico de quase R\$ 9 milhões em relação aos empenhos realizados. Este hiato sugere um represamento severo na entrega de bens ou na prestação de serviços contratados, gerando um passivo potencial vultoso em Restos a Pagar Não Processados para o exercício subsequente. O valor pago (R\$ 73.040.005,87) demonstra que a administração mantém o fluxo de pagamentos rigorosamente atrelado às liquidações efetuadas.

Tabela 8 - Execução orçamentária detalhada da Educação infantil município de Mossoró 2025 - Programa Alimentação Escolar

Ação	Fonte de Recursos	Elemento Despesa	Grupo Despesa	Modalidade Aplicação	Dotação Inicial	Atualizado	%Atual /Fixa.	Empenhado	%Emp e/Atua l.	Liquidado	%Liqu i/Empe .	Pago	%Pago /Liqui.
AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 1.000,00	R\$ 962.934,73	96193,47%	R\$ 962.934,73	100,0%	R\$ 275.141,66	28,6%	R\$ 275.141,66	100,0%
AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS	Transferências de Recursos do FNDE referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 0,00	R\$ 55.000,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Total					R\$ 1.000,00	R\$ 1.017.934,73	101693,47%	R\$ 962.934,73	94,60%	R\$ 275.141,66	28,57%	R\$ 275.141,66	100,00%
AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 2.662.000,00	R\$ 1.256.694,72	52,79%	R\$ 1.242.588,56	98,9%	R\$ 739.155,32	59,5%	R\$ 739.155,32	100,0%
AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS	Transferências de Recursos do FNDE referentes ao	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 1.020.000,00	R\$ 901.318,52	11,64%	R\$ 450.525,08	50,0%	R\$ 428.588,21	95,1%	R\$ 411.302,47	96,0%

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)										
Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)										
AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS - EDUCAÇÃO INFANTIL - PRÉ-ESCOLAR	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 4.090.000,00	R\$ 1.938.258,28	52,61%	R\$ 1.916.008,36	98,9%	R\$ 1.059.218,19	100,0%
Transferências de Recursos do FND E referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)										
Total				R\$ 5.655.000,00	R\$ 3.090.137,53	-45,36 %	R\$ 2.646.631,88	85,65 %	R\$ 1.758.252,72	98,45 %
Total Programa - Alimentação Escolar				R\$ 9.338.000,00	R\$ 6.266.085,50	-32,90 %	R\$ 5.302.680,25	84,63 %	R\$ 3.201.137,91	98,61 %

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

O exame exauriente dos dados de 2025 revela uma retração orçamentária severa e uma execução financeira que demanda atenção quanto à continuidade do fornecimento de alimentação escolar.

1. **Redução Orçamentária e Planejamento:** O programa de Alimentação Escolar sofreu uma redução de **32,90%** na sua dotação atualizada em relação à fixação inicial (de R\$ 9,3 milhões para R\$ 6,2 milhões). Esta redução orçamentária é especialmente visível nas ações de Creche e Pré-Escola, indicando que recursos foram remanejados para outras áreas, reduzindo a capacidade teórica de atendimento da rede.
2. **Análise das Fontes de Recursos e Natureza de Despesa:** A despesa vinculada à alimentação escolar em 2025 permanece concentrada na natureza de **“Material de Consumo”** (Gêneros Alimentícios). Observa-se um esforço orçamentário concentrado em **Recursos não Vinculados de Impostos (Recursos Próprios)**, especificamente na ação genérica de “Aquisição de Gêneros”, que recebeu um incremento extraordinário via créditos suplementares (+96.193%). Contudo, a efetividade dessa fonte é reduzida pela baixa liquidação (28,6%), indicando que a reserva financeira de recursos próprios não se traduziu na entrega imediata dos bens. Em contrapartida, as fontes vinculadas ao **PNAE/FNDE**, embora menores em volume absoluto, apresentam um ciclo de execução mais célere e eficiente nas ações de Creche e Pré-Escola.
3. **Análise do Fluxo da Execução:** O Município continua sustentando a maior parte da despesa com recursos próprios. No entanto, a taxa de liquidação global do programa é baixa, atingindo apenas **60,37%** do valor empenhado, o que sugere um represamento no recebimento de materiais. Ressalte-se ainda a inexecução total da verba federal (PNAE) na ação genérica, apesar da existência de dotação.
4. **Implicações em Restos a Pagar (RP):**
 - **Restos a Pagar Processados (RPP):** O montante soma **R\$ 44.550,90**, indicando que o que foi efetivamente liquidado (entregue) foi quase integralmente pago ao fornecedor.
 - **Restos a Pagar Não Processados (RPNP):** Totalizam **R\$ 2.101.542,34**. O alto volume de RPNP revela que uma parcela vultosa de alimentação escolar foi reservada (empenhada), mas não chegou à fase de liquidação, o que pode comprometer o estoque alimentar das unidades escolares para o início do exercício seguinte caso as entregas não se materializem.

Tabela 9 – Execução orçamentária detalhada da Educação infantil município de Mossoró 2025 - Programa Manutenção das Atividades Administrativas

Ação	Fonte de Recursos	Elemento Despesa	Grupo Despesa	Modalidade Aplicação	Dotação Inicial	Atualizado	%Atua L./Fixa.	Empenhado	%Emp e./Atual	Liquidado	%Liqui. /Empe.	Pago	%Pago/ Liqui.
MANUTENÇÃO DE PROJETOS DE ESTÁGIO	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 1.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,0%
EDUCAÇÃO INFANTIL - CRECHE	o do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 18.000,00	R\$ 18.000,00	0,00%	R\$ 18.000,00	100,00%	R\$ 5.675,12	31,5%	R\$ 5.675,12	100,0%
Total					R\$ 19.000,00	R\$ 18.000,00	-5,26%	R\$ 18.000,00	100,00 %	R\$ 5.675,12	31,53%	R\$ 5.675,12	100,00 %
MANUTENÇÃO DE PROJETOS DE ESTÁGIO	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 1.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,0%
EDUCAÇÃO INFANTIL - PRÉ-ESCOLAR	o do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 32.000,00	R\$ 32.000,00	0,00%	R\$ 32.000,00	100,00%	R\$ 8.963,12	28,0%	R\$ 8.963,12	100,0%
Total					R\$ 33.000,00	R\$ 32.000,00	-3,03%	R\$ 32.000,00	100,00 %	R\$ 8.963,12	28,01%	R\$ 8.963,12	100,00 %
Total Programa - Manutenção das Atividades Administrativas					R\$ 52.000,00	R\$ 50.000,00	-3,85%	R\$ 50.000,00	100,00 %	R\$ 14.638,24	29,28%	R\$ 14.638,24	100,00 %

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

O exame minucioso da Tabela 9 permite identificar uma execução orçamentária caracterizada pelo pleno empenho das dotações, mas com baixa efetividade na entrega/liquidação dos serviços de suporte.

1. **Comportamento do Fluxo de Execução:** Do ponto de vista contábil, o município empenhou **100%** da dotação atualizada (R\$ 50.000,00), demonstrando que houve a formalização do compromisso de gasto. Todavia, a fase de **liquidação** atingiu apenas **29,28%** desse montante (R\$ 14.638,24). Isso indica que, embora os contratos ou convênios de estágio tenham sido firmados, a contraprestação efetiva do serviço (atuação dos estagiários) ou a atestação administrativa desses serviços foi significativamente menor do que o planejado para o período.
2. **Análise das Fontes e Natureza de Despesa:** A execução foi financiada integralmente por **Recursos não Vinculados de Impostos (Recursos Próprios)**. Houve a anulação total das dotações para “Serviços de Terceiros - Pessoa Física” (provavelmente pagamentos diretos a estagiários) em favor da modalidade “Pessoa Jurídica” (provavelmente via agentes de integração), o que indica uma mudança na forma de operacionalização administrativa do programa durante o exercício.
3. **Implicações em Restos a Pagar (RP):** O hiato substancial entre o empenho e a liquidação impacta diretamente os restos a pagar do município:
 - **Restos a Pagar Processados (RPP):** O saldo é de **R\$ 0,00**, uma vez que 100% do que foi liquidado (R\$ 14.638,24) foi efetivamente pago. Sob a ótica financeira, não há dívida líquida pendente de caixa para este programa.
 - **Restos a Pagar Não Processados (RPNP):** O montante a ser inscrito ou cancelado é de **R\$ 35.361,76** (R\$ 50.000,00 empenhados menos R\$ 14.638,24 liquidados).

Dando continuidade ao diagnóstico das políticas educacionais, analisa-se a seguir a execução do programa voltado à implantação e manutenção de escolas de ensino fundamental em tempo integral. Este item é fundamental para observar o investimento em infraestrutura e o aproveitamento de transferências federais destinadas à expansão da rede municipal.

Tabela 10 - Execução orçamentária detalhada da Educação infantil município de Mossoró 2025 - Programa Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

Ação	Fonte de Recursos	Elemento Despesa	Grupo Despesa	Modalidade Aplicação	Dotação Inicial	Atualizado	%Atual L./Fixa.	Empenhado	%Emp L./Atual.	Liquidado	%Liqu i./Emp e.	Pago	%Pago /Liqui.
IMPLANTAÇÃO O E	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicação diretas	R\$ 56.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
		Equipamentos e Material Permanente	Investimentos	Aplicação diretas	R\$ 56.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
		Obras e Instalações	Investimentos	Aplicação diretas	R\$ 56.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
MANUTENÇÃO O DE	Escolas de Ensino Fundament	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicação diretas	R\$ 0,00	R\$ 113.500,00	100,00 %	R\$ 113.125,71	99,7%	R\$ 113.125,71	100,0%	R\$ 113.125,71	100,0%
AL EM TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO	Outras Transferências de Recursos do FNDE	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicação diretas	R\$ 0,00	R\$ 1.032.960,42	100,00 %	R\$ 1.032.960,42	100,0%	R\$ 1.032.960,42	100,0%	R\$ 1.032.960,42	100,0%
		Obras e Instalações	Investimentos	Aplicação diretas	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00	0,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
		Total			R\$ 178.000,00	R\$ 1.156.460,42	549,70 %	R\$ 1.146.086,13	99,10%	R\$ 1.146.086,13	100,00 %	R\$ 1.146.086,13	100,00 %

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

A análise exauriente da Tabela 10 demonstra um cenário de forte dependência de transferências voluntárias da União e a completa redução da contrapartida municipal para investimentos diretos em tempo integral em 2025.

1. **Comportamento Orçamentário e Planejamento:** O programa apresentou uma variação extraordinária na dotação atualizada, com um incremento de **549,70%** (de R\$ 178 mil para R\$ 1,15 milhão). Contudo, essa expansão orçamentária é fruto exclusivo de aportes externos (FNDE). Em contraste, o Município procedeu à anulação total (-100%) de todas as dotações iniciais provenientes de **Recursos não Vinculados (Próprios)** destinadas a serviços, equipamentos e obras, evidenciando uma ausência de investimento com recursos do tesouro municipal.
2. **Fluxo de Execução e Fontes de Recursos:** Diferente de outros programas analisados, este apresentou um fluxo de execução sincronizado nas fontes federais. As despesas com “Material de Consumo” e “Serviços de Terceiros - PJ” custeadas pelo FNDE foram executadas em **quase 100%**, percorrendo todas as fases (empenho, liquidação e pagamento) integralmente. Entretanto, no campo dos **Investimentos (Obras e Instalações)**, a inércia persiste: mesmo com uma dotação de R\$ 10.000,00 na fonte FNDE, não houve qualquer execução, reforçando a tendência de negligência com a infraestrutura física.
3. **Análise de Natureza de Despesa:** A execução concentrou-se integralmente em despesas correntes (manutenção e custeio), enquanto os investimentos planejados no orçamento próprio foram zerados. O município utilizou a verba federal para o giro operacional do tempo integral, mas absteve-se de realizar ampliações ou aquisições de material permanente.
4. **Implicações em Restos a Pagar (RP):**
 - **Restos a Pagar Processados (RPP):** O saldo é de **R\$ 0,00**. Como a liquidação e o pagamento foram coincidentes em valor, não há obrigações líquidas pendentes de desembolso financeiro para este exercício.
 - **Restos a Pagar Não Processados (RPNP):** O saldo é de apenas **R\$ 0,00** para os valores executados, uma vez que o empenho foi integralmente liquidado.

Encerrando o detalhamento orçamentário de 2025, apresenta-se a execução do Programa Manutenção e Revitalização da Educação Infantil. Este bloco consolidado é o mais expressivo em termos de volume de recursos, abrangendo desde a folha de pagamento e gestão administrativa até a aquisição de fardamentos e obras de infraestrutura. A análise deste programa permite visualizar como a gestão municipal equilibra as despesas obrigatórias de pessoal com os investimentos necessários à qualidade e expansão do ensino.

Tabela 11 – Execução orçamentária detalhada da Educação infantil município de Mossoró 2025 - Programa Manutenção e Revitalização da Educação Infantil

Ação	Fonte de Recursos	Elemento Despesa	Grupo Despesa	Modalidade Aplicação	Dotação Inicial	Atualizado	%Atual/Fixa.	Empenhado	%Emp./Atual.	Liquidado	%Liquidado/Emp.	Pago	%Pago/Liquid.
AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE FARDAMENTO E MATERIAL ESCOLAR - EDUCAÇÃO INFANTIL - CRECHE	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	Outras despesas correntes	Aplicação es diretas	R\$ 1.120.000,00	R\$ 1.107.571,66	1,11%	R\$ 1.107.571,66	100,0%	R\$ 508.600,87	45,9%	R\$ 508.600,87	100,0%
		Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicação es diretas	R\$ 56.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
		Total			R\$ 1.176.000,00	R\$ 1.107.571,66	-5,82%	R\$ 1.107.571,66	100,00%	R\$ 508.600,87	45,92%	R\$ 508.600,87	100,00%
AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE FARDAMENTO E MATERIAL ESCOLAR - EDUCAÇÃO INFANTIL -	Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos	Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	Outras despesas correntes	Aplicação es diretas	R\$ 1.841.417,39	R\$ 1.604.931,77	12,84%	R\$ 1.604.931,77	100,0%	R\$ 717.841,10	44,7%	R\$ 585.801,22	81,6%
		Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicação es diretas	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%

[illegible]

Exploração de Recursos Naturais										
Total		R\$ 1.460.236,23	R\$ 241.946,44	-83,43 %	R\$ 231.630,07	95,74 %	R\$ 231.630,07	100,00 %	R\$ 231.630,07	100,00 %
Identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Contratação por Tempo Determinado	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.000.000,00	0,00%	R\$ 1.921.455,85	92,1%	R\$ 1.921.455,85	100,0%
	Obrigações Patronais	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 1.092.000,00	R\$ 1.024.251,09	6,20%	R\$ 1.024.251,09	100,0%	R\$ 1.024.251,09	100,0%
	Obrigações Patronais	Pessoal e encargos sociais	Despesas Intra-Orçamentárias	R\$ 1.339.000,00	R\$ 1.205.533,15	9,97%	R\$ 1.205.533,15	100,0%	R\$ 1.205.533,15	100,0%
	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 7.000.000,00	R\$ 3.610.530,62	48,42 %	R\$ 2.689.074,77	74,5%	R\$ 2.689.074,77	100,0%
	Identificação do percentual aplicado no pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (Transferências do FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos)	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 1.862.000,00	R\$ 2.576.781,05	38,39 %	R\$ 2.576.781,05	100,0%	R\$ 2.360.238,20	91,6%
GESTÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	Obrigações Patronais	Pessoal e encargos sociais	Despesas Intra-Orçamentárias	R\$ 3.991.000,00	R\$ 5.453.862,73	36,65 %	R\$ 5.453.862,73	100,0%	R\$ 5.102.278,21	93,6%
	Outras Despesas Variáveis - Pessoa Civil	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 3.400.000,00	R\$ 3.400.000,00	0,00%	R\$ 3.270.003,81	96,2%	R\$ 3.270.003,81	100,0%
	Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	Pessoal e encargos sociais	Aplicações diretas	R\$ 35.000.000,00	R\$ 41.011.691,49	17,18 %	R\$ 41.011.691,49	100,0%	R\$ 41.011.691,49	100,0%

Total										R\$	R\$	8,41%	R\$ 59.152.653,94	99,78%	R\$	99,04%	R\$	100,00%	
Total										54.684.000,00	59.282.650,13					58.584.526,57		58.584.526,57	
GESTÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL - CRECHE	Auxílio Financeiro a Estudantes	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 0,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%							
	Contribuições	Outras despesas correntes	Transferências a instituições Privadas sem fins lucrativos	R\$ 212.000,00	R\$ 175.832,26	17,06%	R\$ 175.832,26	100,0%	R\$ 175.832,26	100,0%	R\$ 175.832,26	100,0%							
	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 319.460,65	R\$ 173.791,00	45,60%	R\$ 173.791,00	100,0%	R\$ 153.841,00	88,5%	R\$ 153.841,00	100,0%							
	Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 56.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%							
	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 11.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%							
	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 3.842.135,84	R\$ 3.685.339,27	2,24%	R\$ 3.685.339,27	95,9%	R\$ 2.129.013,18	57,8%	R\$ 2.077.347,11	97,6%							
	Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 5.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%							
	Equipamentos e Material Permanente	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 205.417,39	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%							
	Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 280.000,00	R\$ 0,00	100,00%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%							

Identificação do percentual aplicado no pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (Transferências do FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos)										
Outras Transferências de Recursos do FNDE	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 20.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 257.627,36	95,4%	R\$ 0,00	0,0%
	Indenizações e Restituições	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
	Outros		Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 257.000,00	62,26 %	R\$ 335.588,38	80,5%	R\$ 310.329,57	92,5%
	Transferência do Salário-Educação		Outros	Outras despesas correntes	R\$ 417.000,00					
			Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 230.000,00	384,59 %	R\$ 1.100.467,08	98,7%	R\$ 699.451,68
Total				R\$ 5.363.878,04	R\$ 5.993.312,46	11,73 %	R\$ 5.728.645,35	95,58%	R\$ 3.468.467,69	60,55 %
Total									R\$ 3.409.667,54	98,30 %
GESTÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	Identificação das Atividades	Auxílio Financeiro a Estudantes	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%

PRÉ-ESCOLA										
com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não Vinculados de Impostos)	Transferências a instituições Privadas sem fins lucrativos									
Contribuições	Outras despesas correntes	R\$ 326.000,00	R\$ 280.166,60	14,06 %	R\$ 280.166,60	100,0%	R\$ 280.166,60	100,0%	R\$ 280.166,60	100,0%
Material de Consumo	Outras despesas correntes	R\$ 427.543,48	R\$ 155.933,23	63,53 %	R\$ 128.800,91	82,6%	R\$ 101.668,59	78,9%	R\$ 101.668,59	100,0%
Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	Outras despesas correntes	R\$ 56.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	Outras despesas correntes	R\$ 11.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	R\$ 3.905.000,00	R\$ 5.158.925,77	32,11 %	R\$ 5.147.711,71	99,8%	R\$ 3.439.811,09	66,8%	R\$ 3.366.684,52	97,9%
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	Outras despesas correntes	R\$ 5.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Equipamentos e Material Permanente	Investimentos	R\$ 121.857,72	R\$ 71.815,04	41,07 %	R\$ 35.907,52	50,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Obras e Instalações	Investimentos	R\$ 280.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Identificação do percentual aplicado no pagamento da	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	R\$ 0,00	R\$ 420.000,00	100,00 %	R\$ 419.129,61	99,8%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%

PRÉ-ESCOLA										
com manutenção e desenvolvimento do ensino (Recursos não vinculados de Impostos)	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos									
Contribuições	Outras despesas correntes	R\$ 326.000,00	R\$ 280.166,60	14,06 %	R\$ 280.166,60	100,0%	R\$ 280.166,60	100,0%	R\$ 280.166,60	100,0%
Material de Consumo	Outras despesas correntes	R\$ 427.543,48	R\$ 155.933,23	63,53 %	R\$ 128.800,91	82,6%	R\$ 101.668,59	78,9%	R\$ 101.668,59	100,0%
Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	Outras despesas correntes	R\$ 56.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	Outras despesas correntes	R\$ 11.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	R\$ 3.905.000,00	R\$ 5.158.925,77	32,11 %	R\$ 5.147.711,71	99,8%	R\$ 3.439.811,09	66,8%	R\$ 3.366.684,52	97,9%
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	Outras despesas correntes	R\$ 5.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Equipamentos e Material Permanente	Investimentos	R\$ 121.857,72	R\$ 71.815,04	41,07 %	R\$ 35.907,52	50,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Obras e Instalações	Investimentos	R\$ 280.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
Identificação do percentual aplicado no pagamento da	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 0,00	R\$ 420.000,00	100,00 %	R\$ 419.129,61	99,8%	R\$ 0,00	0,0%

remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (Transferências do FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos)	Outras Transferências de Recursos do FNDE	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 20.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	
	Indenizações e Restituições		Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	
	Transferência do Salário-Educação	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 258.000,00	R\$ 508.000,00	96,90 %	R\$ 459.864,03	90,5%	R\$ 423.311,92	92,1%	R\$ 414.944,55	98,0%	
			Outros											
			Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 230.000,00	R\$ 1.277.070,82	455,25 %	R\$ 1.248.620,23	97,8%	R\$ 1.029.487,66	82,5%	R\$ 1.029.487,66	100,0%
	Total				R\$ 5.650.401,20	R\$ 7.871.911,46	39,32 %	R\$ 7.720.200,61	98,07%	R\$ 5.274.445,86	68,32 %	R\$ 5.192.951,92	98,45 %	
	IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL E TEMPO	Identificação das despesas com manutenção	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 56.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
		Equipamentos e Material Permanente	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 202.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	

INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO	(Recursos não Vinculados de Impostos)	Obras e Instalações	Investimentos	Aplicações diretas	R\$ 560.000,00	R\$ 0,00	100,00 %	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%	R\$ 0,00	0,0%
	Outras Transferências de Recursos do FNDE	Material de Consumo	Outras despesas correntes	Aplicações diretas	R\$ 0,00	R\$ 40.000,00	100,00 %	R\$ 39.916,30	99,8%	R\$ 39.916,30	100,0%	R\$ 39.916,30	100,0%
					R\$ 0,00	R\$ 169.600,00	100,00 %	R\$ 169.600,00	100,0%	R\$ 169.600,00	100,0%		
Total		R\$ 818.000,00	R\$ 209.600,00	-74,38 %	R\$ 209.516,30	99,96%	R\$ 209.516,30	100,00 %	R\$ 209.516,30	100,00 %			
Total Programa - Manutenção e Revitalização da Educação Infantil					R\$ 71.003.932,86	R\$ 76.311.923,92	7,48%	R\$ 75.755.149,70	99,27%	R\$ 68.995.028,46	91,08 %	R\$ 68.722.694,49	99,61 %

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

A análise exauriente da Tabela 11 revela uma gestão orçamentária marcada pela rigidez das despesas obrigatórias e por gargalos significativos na execução física de materiais e insumos básicos.

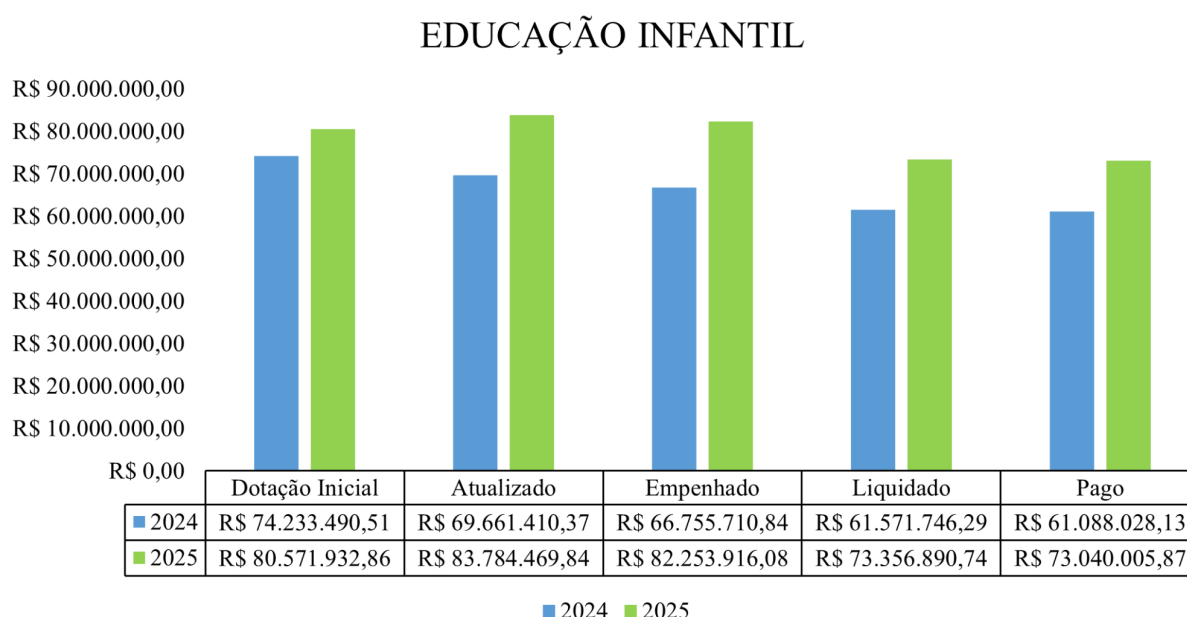
1. **Fluxo de Execução e Identificação de Gargalos. Pessoal e Encargos:** A ação de “Gestão da Educação Infantil” apresenta o fluxo mais hígido, com empenho, liquidação e pagamento atingindo patamares superiores a **99%**. Isso indica que as obrigações com a folha de pagamento (FUNDEB e Próprios) são tratadas como prioridade absoluta e executadas tempestivamente.
 - **Fardamento e Material Escolar:** Em sentido oposto, observa-se uma falha crítica na execução física. Embora o município tenha empenhado **100%** do recurso para Creche e Pré-Escola (R\$ 2,71 milhões), a liquidação média gira em torno de apenas **45%**. Isso significa que, do ponto de vista prático, mais da metade dos fardamentos e materiais comprados não foram entregues ou atestados, frustrando o planejamento anual para os alunos.
 - **Obras (Construção):** Nota-se a descontinuidade do investimento municipal direto. A dotação foi reduzida em **83,43%**, e a execução de R\$ 231 mil foi custeada quase integralmente por fontes externas (FNDE e Compensações), com anulação total do recurso próprio para obras.
2. **Análise das Fontes de Recursos e Natureza de Despesa:** A estrutura orçamentária é fortemente dependente de **Recursos Vinculados (FUNDEB)** para despesas de pessoal e de **Recursos não Vinculados (Próprios)** para o custeio operacional (Materiais e Serviços de Terceiros). No entanto, há uma predominância excessiva de **Despesas Correntes** (Gasto com pessoal e manutenção). As **Despesas de Capital (Investimentos)**, que deveriam garantir a revitalização física e expansão da rede, foram sistematicamente anuladas ou reduzidas a valores residuais, demonstrando uma política de “manutenção do status quo” em detrimento do crescimento da infraestrutura.
3. **Implicações em Restos a Pagar (RP):** O hiato entre o empenho (reserva) e o pagamento gera as seguintes projeções fiscais para o encerramento do exercício:
 - **Restos a Pagar Processados (RPP):** O montante totaliza **R\$ 272.333,97**. Representam dívidas em que o fornecedor já entregou o bem/serviço (liquidado) e aguarda apenas o pagamento. É uma obrigação líquida e certa que impacta o fluxo de caixa do ano seguinte.
 - **Restos a Pagar Não Processados (RPNP):** O saldo é alarmante: **R\$ 6.760.121,24**. Este valor expressivo indica que o município possui compromissos contratuais firmados, mas que não resultaram em contraprestação física ou entrega de materiais/serviços até a data da análise.

- **Diferenciação Doutrinária e Risco:** Enquanto o RPP indica apenas um atraso de tesouraria, o vultoso RPNP reflete uma ineficiência na execução física. No caso específico do fardamento escolar, há um RPNP acumulado de mais de **R\$ 1,4 milhão**, o que coloca em risco direto a disponibilidade desses itens para os alunos, exigindo fiscalização sobre se tais empenhos serão efetivamente liquidados ou se serão cancelados futuramente por inexecução contratual.

4.3 Comparativo da Execução orçamentária Educação infantil município de Mossoró 2024-2025

A fim de consolidar o diagnóstico técnico, apresenta-se a seguir uma análise comparativa da evolução orçamentária no município de Mossoró durante o biênio. O confronto direto entre os dois exercícios permite identificar tendências na priorização da despesa e o agravamento de gargalos administrativos no ciclo de execução.

Gráfico 7 – Comparativo da Execução orçamentária Educação infantil município de Mossoró 2024-2025



Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

O exame comparativo do Gráfico 7 revela uma mudança de comportamento na gestão orçamentária entre os anos analisados. Enquanto em 2024 houve uma redução de aproximadamente R\$ 4,5 milhões entre a fixação inicial e a dotação atualizada, o exercício de 2025 demonstrou um fôlego financeiro maior, com acréscimo de R\$ 3,2 milhões durante o período. Contudo, o dado mais alarmante reside na eficiência da liquidação: o hiato entre o valor empenhado (reserva) e o liquidado (entrega efetiva) saltou de R\$ 5,18 milhões em 2024 para expressivos R\$ 8,89 milhões em 2025. Esse crescimento de 71% no volume de recursos “travados” entre o empenho e a liquidação corrobora a tese de que a expansão orçamentária de 2025 não se traduziu em melhoria proporcional na entrega de bens e serviços à sociedade, gerando um passivo de Restos a Pagar Não Processados significativamente superior ao ano anterior.

5 CONCLUSÃO

CONCLUSÃO TÉCNICA: ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DE EXPANSÃO DA ESTRUTURA FÍSICA E TEMPO INTEGRAL (2024-2025)

O presente exame pormenorizado das despesas de capital e das ações de expansão da rede municipal de ensino de Mossoró, fundamentado nos dados do biênio, apresenta as seguintes considerações técnico-contábeis:

1. DA AÇÃO CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL (EXERCÍCIO 2024)

CONSIDERANDO que a ação CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL apresentou em 2024 uma expansão orçamentária de 16,51% na fase de planejamento (R\$ 1.536.648,51), porém acompanhada de uma ineficiência severa na execução de fontes vinculadas, visto que as rubricas do FNDE (R\$ 550.000,00) e de Compensação Natural (R\$ 463.446,44) registraram execução nula (0,0%);

CONSIDERANDO que a expansão física da rede em 2024 foi sustentada exclusivamente por Recursos Próprios (não vinculados), os quais, embora tenham atingido 100% de empenho da dotação atualizada, representam apenas 34,05% da capacidade total de investimento inicialmente autorizada, resultando em mais de R\$ 1 milhão destinados a obras que não foram objeto de reserva orçamentária;

CONSIDERANDO que a anulação total de dotações para equipamentos e serviços de suporte vinculados às obras de construção sugere uma falha no planejamento logístico, indicando o risco de entrega de infraestruturas físicas sem o mobiliário ou o suporte técnico indispensáveis ao seu funcionamento imediato;

CONSIDERANDO que o hiato entre os estágios da despesa na referida ação gerou a inscrição de R\$ 71.579,58 em Restos a Pagar Não Processados (RPNP), representando o cronograma físico-financeiro pendente de medição técnica para o exercício subsequente;

2. DA POLÍTICA DE ENSINO INTEGRAL (EXERCÍCIO 2024)

CONSIDERANDO que a ação IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO revelou um cenário de paralisia administrativa absoluta em 2024, evidenciado pela anulação total (100%) da dotação inicial de R\$ 730.000,00;

CONSIDERANDO que a nulidade de execução financeira (0,0%) em obras e equipamentos destinados ao tempo integral comprova a omissão técnica e a redução desta política pública, cujos recursos foram remanejados para outras finalidades, em prejuízo às metas de expansão da oferta de vagas planejadas na LOA;

3. DA CONSTRUÇÃO E REFORMA DE UNIDADES (EXERCÍCIO 2025)

CONSIDERANDO que, no exercício de 2025, a ação CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL - CRECHE E PRÉ-ESCOLA sofreu uma redução drástica de 83,43% em sua dotação autorizada, culminando na anulação integral (-100%) dos recursos próprios que somavam aproximadamente R\$ 1 milhão;

CONSIDERANDO que a execução financeira de R\$ 231.630,07 em 2025 (apenas 15,8% da expectativa inicial) foi viabilizada exclusivamente por fontes externas e compensações financeiras, ratificando a asfixia dos investimentos estruturantes com recursos diretos do Tesouro Municipal;

CONSIDERANDO que a ausência de empenhos no elemento “Obras e Instalações” na fonte de recursos próprios indica que a municipalidade absteve-se de iniciar novos projetos de construção, limitando-se a realizar pagamentos sob a rubrica de “Indenizações e Restituições”, o que não contribui para o incremento patrimonial efetivo da rede;

4. DO SUPORTE AO TEMPO INTEGRAL (EXERCÍCIO 2025)

CONSIDERANDO que a ação IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO em 2025 apresentou uma redução de 74,38% na dotação, mantendo-se o padrão de anulação total (100%) do investimento municipal próprio;

CONSIDERANDO que a execução financeira residual de R\$ 209.516,30 em 2025 foi integralmente custeada por créditos suplementares de fontes federais (FNDE), caracterizando

uma dependência absoluta de transferências voluntárias para a manutenção operacional mínima;

CONSIDERANDO que a aplicação dos recursos federais em 2025 focou exclusivamente em despesas correntes (custeio), mantendo a execução em investimentos (obras e equipamentos) em patamar nulo (0,0%), o que inviabiliza a expansão da capacidade física para o ensino integral no município;

5. COMPARATIVO EM INFRAESTRUTURA FÍSICA E TEMPO INTEGRAL (BIÊNIO 2024-2025)

CONSIDERANDO que o confronto analítico entre os exercícios revela uma retração severa na pretensão de investimento municipal destinado à expansão física da rede, evidenciada pela redução de 83,43% na dotação atualizada da ação CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL, que declinou de R\$ 1.536.648,51 em 2024 para apenas R\$ 241.946,44 em 2025;

CONSIDERANDO que se identificou uma mudança crítica na matriz de financiamento das obras, visto que o investimento sustentado integralmente por Recursos Próprios em 2024 (R\$ 451.622,49) foi substituído, no exercício de 2025, por uma dependência absoluta de compensações financeiras e repasses federais, após a anulação integral (100%) da contrapartida do Tesouro Municipal;

CONSIDERANDO que a referida substituição do esforço fiscal próprio por fontes externas resultou em uma execução física residual em 2025, demonstrando que a expansão da rede física de creches e pré-escolas deixou de figurar como prioridade financeira da gestão local no segundo ano do biênio;

CONSIDERANDO que a análise da ação IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO expõe um cenário de negligência estrutural contínua, caracterizada pela inexecução absoluta em 2024 decorrente da anulação de 100% da dotação orçamentária inicial de R\$ 730.000,00;

CONSIDERANDO que, no exercício de 2025, embora tenha ocorrido a execução financeira de R\$ 209.516,30 na mencionada ação de tempo integral, tais dispêndios foram custeados exclusivamente por transferências do FNDE, mantendo-se a paralisação nos investimentos de capital, uma vez que a rubrica de R\$ 560.000,00 destinada a Obras e Equipamentos foi integralmente anulada;

CONSIDERANDO que a persistência de execução nula em investimentos estruturantes para o modelo de tempo integral, em ambos os anos analisados, revela uma lacuna entre o planejamento fixado na Lei Orçamentária Anual e a efetiva entrega de novos espaços pedagógicos para a primeira infância;

CONSIDERANDO, por fim, que o diagnóstico consolidado do biênio 2024-2025 certifica a inexistência de investimento municipal próprio no fortalecimento da estrutura física das unidades de ensino em tempo integral, configurando uma política de desinvestimento patrimonial que compromete a expansão sustentável da oferta de vagas no Município de Mossoró.

CONCLUSÃO TÉCNICA: ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DE TODA EDUCAÇÃO INFANTIL (2024-2025)

O presente diagnóstico, sob a ótica da Contabilidade Pública e com arrimo na Lei Federal nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), apresenta as conclusões pormenorizadas acerca da gestão orçamentária da Educação Infantil em Mossoró/RN:

1. DO PROGRAMA: ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

CONSIDERANDO que a análise do Programa Alimentação Escolar no exercício de 2024 revelou uma execução assimétrica entre as fontes de financiamento, com os Recursos não Vinculados de Impostos apresentando uma taxa de liquidação de apenas 46,9% (R\$ 1.277.129,65) frente ao montante empenhado, enquanto a fonte PNAE/FNDE atingiu 94,4%, evidenciando um gargalo administrativo específico na gestão dos recursos próprios do Tesouro Municipal;

CONSIDERANDO que, no exercício de 2025, o referido programa sofreu uma redução nominal de 32,90% na sua dotação atualizada global (R\$ 6.266.085,50) comparada à fixação inicial de R\$ 9,3 milhões, sinalizando uma redução orçamentária que impacta a capacidade instalada de atendimento nutricional;

CONSIDERANDO que a ação AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS registrou, em 2025, uma suplementação extraordinária via créditos adicionais na ordem de 96.193,47% em recursos próprios, todavia, a ineficiência executiva persistiu, com apenas 28,6% desse aporte atingindo a liquidação, o que caracteriza uma reserva de dotação inócua que não se reverteu em suprimento físico;

CONSIDERANDO a inexecução total da dotação federal (PNAE/FNDE) na ação genérica de aquisição em 2025 e os baixos índices de liquidação nas ações específicas de CRECHE (68,97%) e PRÉ-ESCOLA (66,43%), resultando em um passivo de Restos a Pagar Não Processados (RPNP) de R\$ 2.101.542,34, o que pode representar risco direto à segurança alimentar escolar para o início do exercício subsequente;

2. DO PROGRAMA: MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL (ENSINO INTEGRAL)

CONSIDERANDO que a política de ensino integral, sob a ação IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL EM TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, foi virtualmente paralisada no exercício de 2024, sofrendo uma anulação de 98,36% da dotação inicial e apresentando execução financeira nula (0,0%) em todos os estágios (empenho, liquidação e pagamento);

CONSIDERANDO que, em 2025, embora a dotação atualizada tenha sofrido um incremento de 549,70% (R\$ 1.156.460,42) decorrente de transferências federais do FNDE, o Município procedeu à anulação integral (-100%) das rubricas de recursos próprios destinadas a investimentos ("Obras e Instalações" e "Equipamentos"), transferindo o ônus da política exclusivamente para a União;

CONSIDERANDO que a execução em 2025 restringiu-se ao custeio operacional (Material de Consumo e Serviços de Terceiros), enquanto a rubrica de "Obras e Instalações" permaneceu com execução nula, denotando que o ente municipal abdicou da expansão física da rede integral em favor da mera manutenção residual de estrutura já existente;

3. DO PROGRAMA: MANUTENÇÃO E REVITALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

CONSIDERANDO que este programa, por concentrar o maior volume de recursos do biênio (R\$ 76,3 milhões em 2025), evidencia uma rigidez orçamentária extrema, na qual a rubrica GESTÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL (Pessoal e Encargos via FUNDEB) consome a quase totalidade do fluxo financeiro com execução célere superior a 99%;

CONSIDERANDO, em grave dissonância, que as ações de AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE FARDAMENTO E MATERIAL ESCOLAR (CRECHE e PRÉ-ESCOLA) apresentaram em 2025 uma taxa de liquidação média inferior a 45%, resultando no represamento de R\$ 1.485.461,46 empenhados mas não entregues, o que frustra o cumprimento das metas físicas do Plano Municipal de Educação;

CONSIDERANDO que a ação CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL sofreu uma redução drástica de 83,43% na dotação inicial de 2025, com os poucos investimentos realizados (R\$ 231.630,07) sendo financiados integralmente por fontes externas, ratificando a ausência de aporte de recursos diretos do Tesouro Municipal em obras de infraestrutura;

CONSIDERANDO que o hiato técnico-financeiro acumulado neste programa resultou no encerramento de 2025 com R\$ 6.760.121,24 em Restos a Pagar Não Processados (RPNP), evidenciando uma gestão de contratos e suprimentos ineficiente que gera passivos sem a correspondente contraprestação de serviços ou bens;

4. DO PROGRAMA: MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS

CONSIDERANDO que a execução das ações de MANUTENÇÃO DE PROJETOS DE ESTÁGIO em 2025, embora tenha atingido 100% de empenho, limitou-se a uma liquidação técnica de apenas 29,28%, indicando uma descontinuidade entre a formalização jurídica dos contratos com agentes de integração e a efetiva prestação dos serviços de suporte nas unidades escolares;

CONSIDERANDO que a reestruturação administrativa ocorrida no exercício, com a anulação de dotações de “Pessoa Física” em favor de “Pessoa Jurídica”, não logrou êxito em aumentar a eficiência da política de estágio, resultando na inscrição de R\$ 35.361,76 em RPNP e em um déficit de suporte administrativo atestado;

5. DA SÍNTESE COMPARATIVA E IMPACTO FISCAL ESTRUTURAL

CONSIDERANDO que o confronto analítico entre 2024 e 2025 demonstra que o aumento de R\$ 3,2 milhões na dotação atualizada do segundo ano não se converteu em eficácia administrativa, visto que o hiato entre o empenho e a liquidação (recursos “travados”) cresceu 71%, saltando de R\$ 5,18 milhões para R\$ 8,89 milhões;

CONSIDERANDO que o Município apresenta uma dependência crescente de recursos externos (PNAE, FNDE, FUNDEB) para a manutenção do setor, ao mesmo tempo em que anula sistematicamente as dotações de recursos próprios destinadas a investimentos estruturantes;

CONSIDERANDO, em conclusão, que o cenário contábil aponta para uma gestão de “curto prazo”, focada no adimplemento da folha de pagamento obrigatória, mas que negligencia a infraestrutura física, a segurança alimentar e o fornecimento de materiais básicos, gerando um passivo de Restos a Pagar Não Processados vultoso que compromete a transparência fiscal e a fidedignidade da execução programática ministerial.

PLANEJAR SEM EXECUTAR, EDUCAR SEM EXPANDIR: Insuficiência orçamentária e a reprodução do déficit na educação infantil em Mossoró (2024-2025)

Juliano Cleidson Moraes de Sousa¹

RESUMO

O artigo analisa a relação entre a execução orçamentária e a efetividade da política pública de educação infantil no Município de Mossoró/RN, no período de 2024 a 2025. Parte-se da premissa de que a concretização do direito fundamental à educação depende da capacidade estatal de implementar políticas públicas que assegurem a ampliação da oferta de vagas, especialmente na etapa de creche. A pesquisa é empírica, descritiva e analítico-crítica, com abordagem qualitativa e suporte quantitativo. Utilizam-se como fontes o Relatório Técnico nº 001/2026 do Ministério Público e os Boletins de Execução Orçamentária do LOPP/MPRN, baseados em dados do SIAI/TCE-RN. A análise concentra-se nas ações orçamentárias voltadas à expansão da rede, sobretudo infraestrutura e tempo integral. Os resultados evidenciam a persistência de demanda reprimida e a incapacidade de expansão da oferta em nível compatível com as necessidades sociais. Embora haja previsão orçamentária, os investimentos em ações estruturantes são reduzidos e a execução apresenta limitações, com descompasso entre as fases da despesa e ausência de implementação de políticas relevantes. Conclui-se que o orçamento público tem operado mais como mecanismo de manutenção da estrutura existente do que como instrumento de expansão, contribuindo para a baixa efetividade da política educacional e a persistência do déficit de vagas.

Palavras-chave: Educação infantil; Políticas públicas; Efetividade dos direitos fundamentais; Orçamento público; Financiamento da educação.

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa). Técnico Ministerial e Assessor Jurídico do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Especialista em Segurança Pública e Cidadania pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN; Especialista em Direito Público pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal; Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

INTRODUÇÃO

A educação infantil ocupa posição central no sistema educacional brasileiro, constituindo etapa fundamental para o desenvolvimento integral da criança e para a redução de desigualdades sociais desde os primeiros anos de vida. Reconhecida como direito fundamental pela Constituição Federal e regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sua oferta pelo poder público não se apresenta como faculdade administrativa, mas como dever estatal, especialmente no que se refere ao atendimento em creche e pré-escola.

Apesar do reconhecimento normativo, a concretização desse direito ainda enfrenta desafios significativos em diversos contextos locais. No Município de Mossoró, os dados recentes indicam a existência de déficit de vagas na educação infantil, com manutenção de demanda reprimida ao longo dos anos de 2024, 2025 e início de 2026, especialmente nas etapas de creche. Esse cenário evidencia que a política pública, embora formalmente estruturada, não tem sido capaz de assegurar a ampliação progressiva do acesso em ritmo compatível com as necessidades da população.

Diante desse quadro, surge a necessidade de compreender não apenas a existência da insuficiência de vagas, mas as razões que explicam sua persistência. Em particular, coloca-se a seguinte questão: em que medida a execução orçamentária tem contribuído para a manutenção desse déficit, em vez de promover a expansão da oferta de educação infantil?

A hipótese que orienta este estudo é a de que a limitação da política pública decorre tanto da ausência de recursos quanto de falhas na forma como o orçamento é planejado, priorizado e executado. Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que o orçamento público, no contexto analisado, não tem operado como instrumento de concretização progressiva do direito à educação infantil, mas como mecanismo de manutenção de uma oferta insuficiente.

Com base nessa perspectiva, o presente artigo tem por objetivo analisar de que forma a execução orçamentária do Município de Mossoró contribuiu para a ampliação - ou, ao contrário, para a limitação - da política pública de educação infantil no biênio 2024-2025, estabelecendo a relação entre o planejamento financeiro e os resultados observados na oferta de vagas.

Para tanto, o estudo busca examinar, de forma integrada, os dados relativos à demanda e à oferta de educação infantil, em cotejo com a execução das ações orçamentárias diretamente relacionadas à expansão da rede, especialmente aquelas voltadas à infraestrutura e ao tempo integral, buscando identificar os fatores que condicionam sua efetividade.

O recorte analítico concentra-se na educação infantil, com ênfase nas ações orçamentárias potencialmente capazes de promover a expansão da oferta de vagas. Nesse sentido,

são examinadas, de forma prioritária, as iniciativas relacionadas à construção e ampliação de unidades escolares, implantação do atendimento em tempo integral e investimentos em estrutura física, por se tratarem de despesas de capital diretamente vinculadas ao aumento da capacidade instalada da rede.

O artigo estrutura-se em quatro eixos analíticos principais. Inicialmente, desenvolve-se o referencial teórico que fundamenta a pesquisa, com enfoque nos direitos fundamentais, nas políticas públicas e na centralidade do orçamento público como instrumento de concretização do direito à educação infantil. Em seguida, apresenta-se a metodologia adotada, com delimitação das fontes documentais, do recorte empírico e dos critérios de análise utilizados na investigação. Na terceira parte, procede-se à análise do déficit estrutural de vagas na educação infantil no Município de Mossoró, a partir dos dados relativos aos anos de 2024, 2025 e início de 2026. Posteriormente, examina-se a dimensão orçamentária da política pública, com foco na execução financeira das ações voltadas à expansão da rede municipal de ensino, especialmente aquelas relacionadas à infraestrutura e ao tempo integral. Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo, consolidando os principais achados da pesquisa e suas implicações para a efetividade do direito fundamental à educação infantil.

1. METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza empírica, descritiva e analítico-crítica, voltada à compreensão da relação entre a política pública de educação infantil e sua execução orçamentária no Município de Mossoró, nos exercícios de 2024 e 2025.

Do ponto de vista da abordagem, trata-se de uma investigação qualitativa com suporte quantitativo. A dimensão qualitativa permite interpretar os dados à luz da teoria dos direitos fundamentais e da análise de políticas públicas, enquanto o suporte quantitativo viabiliza a descrição e comparação de indicadores relacionados à oferta de vagas e à execução orçamentária.

As fontes de dados utilizadas são de natureza documental e compreendem, de um lado, o Relatório Técnico nº 001/2026, elaborado pela equipe de assistentes sociais do Ministério Público, que reúne informações sobre demanda, oferta e capacidade instalada da educação infantil no município; e, de outro, o Relatório Informativo – Educação infantil Mossoró (2024-2025), produzido pelo Laboratório de Orçamentos e Políticas Públicas do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (LOPP/MPRN), com base em dados extraídos do Sistema Integrado de Auditoria Informatizada do Tribunal de Contas do Estado (SIAI/TCE-RN).

Para a consecução do diagnóstico orçamentário, foram examinados, ainda, os seguintes substratos documentais e bases de dados: o portal MPRN em Dados, especialmente o painel orçamentário de estados e municípios; os dados brutos de execução orçamentária disponibilizados pelo SIAI-TCE; e as peças orçamentárias municipais - Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA) - correspondentes aos exercícios de 2024 e 2025.

O procedimento metodológico adotado consiste na análise documental sistematizada dessas fontes, com base em um fluxo de inteligência de dados estruturado em quatro etapas: consulta, extração, tratamento e organização analítica. A fase inicial envolve o acesso ao portal MPRN em Dados, com cruzamento das informações junto ao SIAI-TCE, delimitando-se o recorte temporal (biênio 2024–2025) e geográfico (Município de Mossoró), bem como a classificação funcional-programática da despesa, com foco na Função 12 (Educação) e, especificamente, na Subfunção 365 (Educação Infantil).

No plano orçamentário, a análise verifica as diferentes fases da despesa pública - dotação², empenho³, liquidação⁴ e pagamento⁵ -, nos termos da Lei nº 4.320/1964. A dotação corresponde à previsão inicial e atualizada da despesa; o empenho representa o comprometimento formal dos recursos; a liquidação atesta a efetiva prestação do serviço ou entrega do bem; e o pagamento configura a saída definitiva dos recursos financeiros.

A análise da execução orçamentária da educação infantil constitui etapa fundamental para a compreensão dos fatores que condicionam a efetividade da política pública, na medida em que o orçamento público representa o principal instrumento de planejamento e viabilização das ações estatais. Parte-se da premissa, alinhada à Lei de Responsabilidade Fiscal e às diretrizes do Plano Nacional de Educação, de que os dados declarados pela municipalidade junto aos órgãos de controle refletem a realidade financeira da gestão, constituindo base idônea para o controle social e a fiscalização institucional.

² **Planejamento (Dotação):** Refere-se à fixação da despesa na Lei Orçamentária Anual (Dotação Inicial) e suas alterações ao longo do exercício por meio de créditos adicionais (Dotação Atualizada).

³ **Empenho (Art. 58):** Consiste no ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. É o momento em que o poder público “reserva” o recurso para um fim específico.

⁴ **Liquidação (Art. 63):** Consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Nesta fase, atesta-se que o serviço foi prestado ou o bem foi entregue conforme o pactuado.

⁵ **Pagamento (Art. 64):** Estágio final da execução, caracterizado pela emissão da ordem de pagamento, após a regular liquidação, determinando a saída efetiva dos recursos financeiros da conta do Tesouro Municipal para o credor.

O foco desse estudo recai sobre as ações orçamentárias relacionadas à expansão da oferta de educação infantil, especialmente aquelas vinculadas à construção e ampliação de unidades escolares, à implantação de infraestrutura educacional e ao desenvolvimento de unidades em tempo integral. Esse recorte se justifica pelo fato de que tais ações se inserem no campo das “despesas de capital”, constituindo o principal vetor de ampliação da capacidade instalada da rede pública de ensino e, conseqüentemente, de redução da demanda reprimida.

Portanto, verifica-se em que medida o orçamento público atuou como instrumento de indução da expansão da educação infantil, examinando não apenas o volume de recursos alocados, mas, sobretudo, o grau de sua execução e sua capacidade de produzir efeitos concretos na ampliação da oferta de vagas. É nesse sentido que se propõe à análise da execução orçamentária da educação infantil no Município de Mossoró, com foco nas ações de promoção da expansão da rede.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO: FUNDAMENTOS DA EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

O constitucionalismo inaugurado pela Constituição Federal de 1988 consolidou um modelo normativo centrado na força jurídica dos direitos fundamentais, especialmente aqueles de natureza social, entre os quais se insere o direito à educação. Nesse novo paradigma, tais direitos deixam de ocupar posição meramente programática para assumir caráter vinculante, impondo ao Estado não apenas deveres negativos de abstenção, mas, sobretudo, deveres positivos de prestação, voltados à sua concretização no plano fático (Sarlet, 2019).

Essa transformação implica reconhecer que a efetividade dos direitos fundamentais não se esgota em sua previsão normativa, mas depende da capacidade estatal de formular, implementar e sustentar políticas públicas aptas a materializar os comandos constitucionais. A eficácia jurídica dos direitos fundamentais - sua existência normativa - não se confunde com sua efetividade social, que pressupõe a sua realização concreta na vida das pessoas (Sarlet, 2019).

A distinção entre eficácia e efetividade revela-se particularmente relevante no campo dos direitos sociais, cuja concretização exige não apenas reconhecimento formal, mas a mobilização de recursos, a organização de estruturas administrativas e a adoção de políticas públicas consistentes e continuadas. Em outras palavras, a realização desses direitos depende de um conjunto articulado de decisões estatais que ultrapassam o plano jurídico e se projetam no âmbito da ação governamental.

Sob a perspectiva da teoria dos direitos fundamentais, Robert Alexy (2008) concebe tais direitos como princípios, entendidos como mandamentos de otimização que exigem sua realização na maior medida possível, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. Essa concepção reforça a ideia de que eventuais limitações na concretização dos direitos sociais não podem ser arbitrárias, devendo ser justificadas à luz de critérios de racionalidade, proporcionalidade e adequação, o que impõe ao Estado o dever de estruturar políticas públicas eficazes e orientadas à maximização de resultados.

No âmbito específico do direito à educação, esse dever assume contornos ainda mais evidentes. A Constituição Federal estabelece, em seus arts. 6º, 205 e 208, que a educação constitui direito de todos e dever do Estado, assegurando, de forma expressa, a oferta de educação infantil em creche e pré-escola. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), por sua vez, reafirma esse comando ao definir a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, com função essencial no desenvolvimento integral da criança.

Dessa forma, trata-se de um direito fundamental de natureza prestacional, cuja efetivação depende diretamente da atuação estatal. O acesso à educação básica configura direito público subjetivo, o que impõe ao poder público o dever de assegurar sua oferta de forma adequada e suficiente. Nessa perspectiva, a ausência de vagas - especialmente na etapa de creche - não pode ser compreendida como mera deficiência administrativa, mas como expressão de violação a direito fundamental.

Essa obrigação estatal não se esgota na previsão constitucional, sendo concretizada por meio de instrumentos de planejamento educacional. O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e os planos municipais dele decorrentes estabelecem metas específicas de expansão da oferta. No caso da educação infantil, a Meta 1 prevê a universalização da pré-escola e a ampliação do atendimento em creche, de forma a atingir, no mínimo, 50% das crianças de até três anos ao final do período de vigência do plano.

No âmbito municipal, essas diretrizes são reproduzidas no Plano Municipal de Educação, que passa a funcionar como parâmetro normativo concreto para a avaliação da política pública. A não observância dessas metas, especialmente no que se refere à ampliação da oferta de vagas em creche, evidencia não apenas uma limitação administrativa, mas o descumprimento das diretrizes de planejamento estabelecidas pelo próprio ente público.

Além disso, o ordenamento jurídico recente reforçou os mecanismos de transparência e controle social sobre a política educacional. A Lei nº 14.685/2023 instituiu a obrigatoriedade de divulgação das listas de espera por vagas na educação básica, por unidade escolar, bem como dos critérios utilizados para sua organização. Complementarmente, a Lei nº 14.851/2024 introduziu diretrizes voltadas à identificação da demanda oculta, mediante a adoção de estratégias de busca ativa e a publicação periódica de dados educacionais.

Esses instrumentos ampliam a visibilidade da insuficiência da oferta e permitem que a demanda reprimida seja mensurada de forma objetiva, transformando-a em elemento central para o controle da política pública. Nesse contexto, a persistência de elevados contingentes de crianças em lista de espera revela não apenas uma falha de execução, mas a incapacidade de cumprimento das metas de expansão previstas no planejamento educacional.

A complexidade desse dever torna-se ainda mais evidente quando se considera a especificidade da educação infantil, sobretudo no atendimento de crianças de 0 a 3 anos. Trata-se de uma política que exige elevados investimentos em infraestrutura, disponibilidade de profissionais qualificados e observância de padrões mínimos de qualidade, o que reforça a centralidade do planejamento estatal e, especialmente, do financiamento público na sua concretização.

É justamente nesse ponto que as políticas públicas assumem papel estruturante. Conforme destaca Maria Paula Dallari Bucci (2006), elas constituem o principal instrumento jurídico de implementação dos direitos sociais, funcionando como elo entre a norma constitucional e a realidade social. Assim, a análise das políticas públicas permite compreender não apenas a existência formal dos direitos, mas as condições concretas de sua realização.

Entretanto, a efetividade dessas políticas não é automática. Ela depende de múltiplos fatores, entre os quais se destacam o planejamento, a capacidade administrativa, a coordenação institucional e, de forma decisiva, a disponibilidade e a adequada alocação de recursos. A implementação das políticas públicas frequentemente enfrenta obstáculos decorrentes da complexidade dos processos decisórios, sendo a distância entre decisão e execução um dos principais fatores de ineficácia estatal - fenômeno que se intensifica em políticas que demandam expansão estrutural, como a educação infantil (Kingdon, 2014).

É nesse contexto - em que a efetividade dos direitos depende da concretização das políticas públicas - que o orçamento público assume posição central. Longe de ser um instrumento meramente técnico-contábil, o orçamento constitui o principal mecanismo de definição de prioridades estatais, refletindo escolhas políticas acerca da alocação de recursos escassos. O orçamento traduz o grau de compromisso do Estado com a realização dos direitos fundamentais, funcionando como condição material para sua efetivação (Silva, 2020).

Não basta a existência de previsão orçamentária. É necessário que os recursos sejam suficientes, adequadamente direcionados e efetivamente executados. Nesse sentido, a análise da execução orçamentária - especialmente a partir das fases da despesa pública (dotação, empenho, liquidação e pagamento) - permite verificar o grau de aderência entre o planejamento e a implementação das políticas públicas, revelando eventuais disfunções, como a baixa conversão de recursos previstos em ações concretas.

Quando o orçamento não se orienta de forma consistente para a realização dos objetivos das políticas públicas, ou quando sua execução apresenta limitações relevantes,

instala-se um descompasso entre o plano normativo e o plano fático. Nesses casos, o orçamento deixa de atuar como instrumento de concretização e passa a funcionar como fator de limitação da própria política pública, comprometendo, por consequência, a efetividade dos direitos fundamentais.

A manutenção da demanda reprimida ao longo do tempo evidencia que o problema ultrapassa o plano administrativo, configurando verdadeira disfunção estrutural, associada a fatores de planejamento, financiamento e execução. Dessa forma, a análise da política de educação infantil exige não apenas a descrição de seus resultados, mas a compreensão dos mecanismos que condicionam sua efetividade, entre os quais o orçamento público se destaca como variável central.

Essa dinâmica conecta-se diretamente com a noção de problemas estruturais, os quais não decorrem de atos isolados, mas do funcionamento reiterado das instituições e políticas públicas, produzindo violações contínuas de direitos fundamentais (Vitorelli, 2021). Não se trata de falha episódica, mas de um padrão persistente de funcionamento da política pública, marcado pela incapacidade de expansão da oferta em nível compatível com a demanda social.

A insuficiência de vagas na educação infantil insere-se precisamente nesse contexto, na medida em que revela um padrão persistente de incapacidade de expansão da oferta pública em nível compatível com a demanda social. É a partir dessa perspectiva que se desenvolve, na seção seguinte, a análise empírica do déficit de vagas na educação infantil no Município de Mossoró, no período de 2024 a 2026.

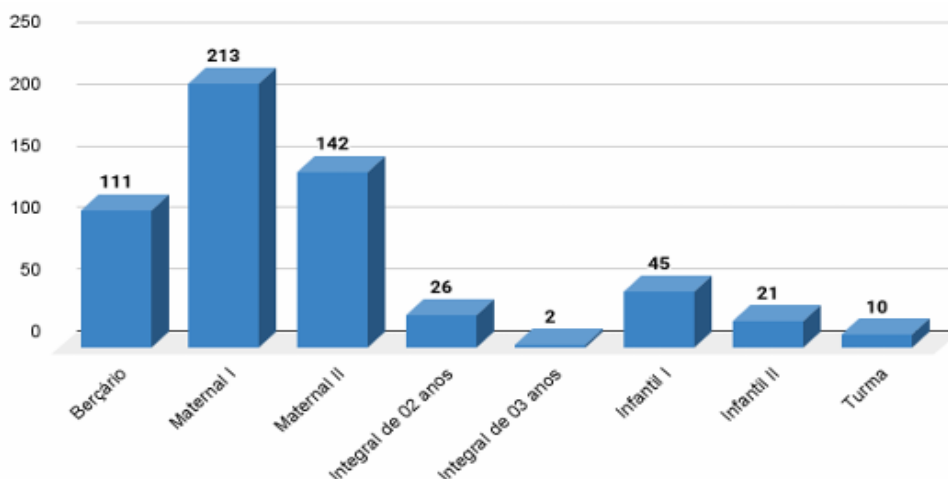
3. O PROBLEMA ESTRUTURAL DO DÉFICIT DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MOSSORÓ (2024-2026)

A análise da política pública de educação infantil no Município de Mossoró, no período compreendido entre os anos de 2024, 2025 e início de 2026, evidencia a existência de um desequilíbrio estrutural entre a demanda por vagas e a capacidade de atendimento da rede pública, caracterizado pela manutenção de níveis relevantes de demanda reprimida ao longo de todo o período analisado.

Os dados consolidados no **Relatório Técnico nº 001/2026** demonstram que, **em 2024**, havia **570 crianças** sem acesso à rede municipal de ensino, evidenciando, já naquele momento, a incapacidade do sistema de absorver a totalidade da demanda existente. Desse total, 494 crianças — o que corresponde a aproximadamente 86,7% — estavam concentradas na etapa de creche, revelando que o déficit se manifesta de forma mais intensa nas faixas etárias de 0 a 3 anos. Dentro desse grupo, destacam-se o maternal I (213 crianças, 37,4%),

o maternal II (142 crianças, 24,9%) e o berçário (111 crianças, 19,4%), o que evidencia não apenas a magnitude do déficit, mas também sua distribuição interna, com forte pressão sobre as etapas iniciais da educação infantil (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Demanda não atendida por etapa da educação infantil (abril, 2024)

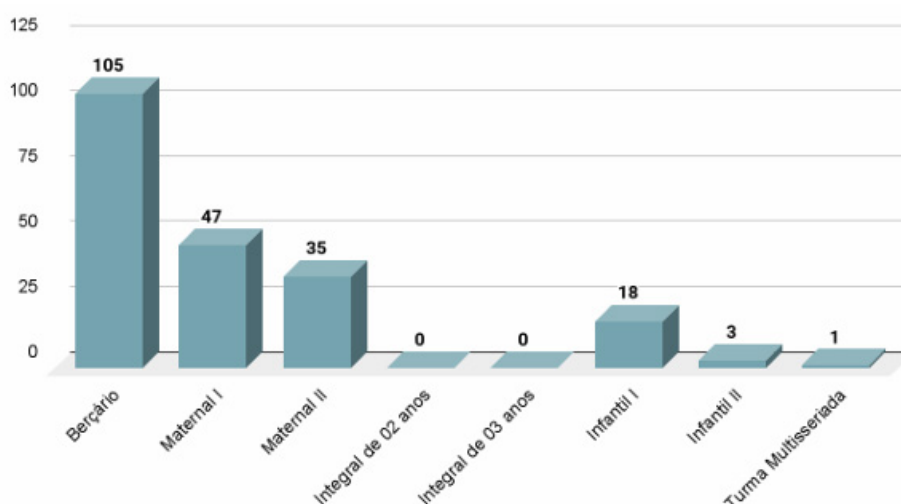


Fonte: Secretaria Municipal de Educação (abril, 2024)

Elaboração: Relatório Social nº 001/2026 - MPRN

No exercício de 2025, observa-se redução do número absoluto de solicitações não atendidas, que passa para **209 registros**, o que representa uma diminuição de 361 ocorrências em relação ao ano anterior, equivalente a aproximadamente 63,3%. A concentração da demanda na creche se mantém, passando a representar cerca de 89,4% das solicitações, com destaque para o berçário, que apresenta 105 registros (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Demanda não atendida por etapa da educação infantil (julho, 2024)

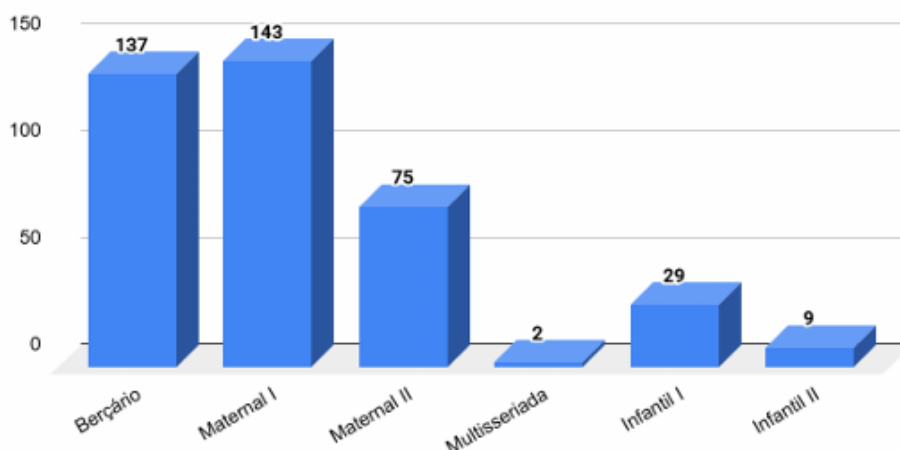


Fonte: Secretaria Municipal de Educação (julho, 2024)

Elaboração: Relatório Social nº 001/2026 - MPRN

No que se refere ao **exercício de 2026**, os dados extraídos da plataforma SigEduc permitem identificar a persistência do quadro de insuficiência de vagas. Foram registrados 827 estudantes em lista de espera na rede municipal de ensino, dos quais **395 correspondem à educação infantil**, representando aproximadamente 47,7% da demanda total. No âmbito específico da educação infantil, observa-se que 355 solicitações - o equivalente a 89,8% - concentram-se nas etapas de creche, com destaque para o maternal I (143 registros, 40,3%), o berçário (137 solicitações, 38,6%) e o maternal II (75 registros, 21,1%) (Gráfico 3). Esses dados evidenciam que a pressão por vagas permanece fortemente concentrada na faixa etária de 0 a 3 anos, confirmando a persistência do padrão já identificado nos anos anteriores e afastando a hipótese de superação do déficit estrutural.

Gráfico 3 – Demanda não atendida por etapa da educação infantil (abril, 2026)



Fonte: Lista de Espera publicada no Portal do SigEduc (abril, 2026)

Elaboração: Relatório Social nº 001/2026 - MPRN

A persistência da demanda reprimida, aliada à manutenção de mecanismos administrativos de gestão da escassez - como listas de espera e cadastros de reserva -, indica que a política pública segue operando sob lógica essencialmente reativa, baseada na administração da insuficiência, e não na sua superação.

A leitura integrada dos três períodos permite identificar um padrão consistente de funcionamento da política pública. Em primeiro lugar, não se verifica trajetória contínua de expansão da rede capaz de acompanhar o comportamento da demanda. Em segundo lugar, as variações quantitativas observadas entre os exercícios não indicam melhoria estrutural, mas ajustes pontuais ou reconfigurações internas do déficit. Em terceiro lugar, o problema apresenta caráter seletivo, mantendo-se concentrado nas etapas iniciais da creche, o que evidencia uma distribuição desigual da insuficiência dentro da própria política educacional.

Como consequência, a política pública passa a operar de forma permanente em regime de escassez, no qual o acesso à educação infantil deixa de se apresentar como direito

universal e passa a ser condicionado por critérios administrativos de seleção. A institucionalização de listas de espera como instrumento regular de gestão evidencia essa lógica, convertendo a insuficiência de vagas em característica estrutural do sistema.

A insuficiência de vagas na educação infantil, especialmente na etapa de creche, no Município de Mossoró, deve ser compreendida não como uma falha pontual da administração pública, mas como a manifestação de um problema estrutural de política pública. Isso porque o déficit observado não decorre de episódios isolados ou circunstanciais, mas de um padrão reiterado de funcionamento institucional, no qual a oferta de vagas permanece sistematicamente inferior à demanda existente, produzindo, ao longo do tempo, níveis persistentes de exclusão do acesso ao serviço educacional.

Problemas estruturais, nesse contexto, caracterizam-se pela sua permanência no tempo e pela incapacidade de serem solucionados por intervenções pontuais, uma vez que estão enraizados na própria forma de organização, planejamento e execução da política pública. Não se trata, portanto, de corrigir disfunções específicas e/ou pontuais, mas de enfrentar um modelo de atuação estatal que, mesmo em funcionamento regular, é incapaz de produzir resultados compatíveis com as exigências normativas do direito fundamental à educação (Vitorelli, 2021, p. 61).

A realidade observada na educação infantil de Mossoró se insere precisamente nessa categoria, na medida em que a insuficiência de vagas não apenas persiste ao longo dos anos, mas é continuamente reproduzida pela própria dinâmica da política pública, evidenciando uma falha sistêmica na capacidade estatal de promover a ampliação da oferta.

Esse diagnóstico constitui o ponto de partida para a análise desenvolvida na seção seguinte, na qual se examina a dimensão orçamentária da política pública. Considerando que o orçamento público é o principal instrumento de planejamento e viabilização das ações estatais, impõe-se investigar em que medida a execução orçamentária contribui para a manutenção desse cenário, seja por insuficiência de recursos, falhas na execução da despesa ou ausência de priorização estratégica no âmbito da gestão pública.

4. DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: FINANCIAMENTO E EXECUÇÃO (2024–2025)

A análise empírica da política pública de educação infantil no Município de Mossoró, ao longo dos anos de 2024, 2025 e início de 2026, evidencia a existência de déficit estrutural persistente de vagas, caracterizado pela manutenção da demanda reprimida, especialmente nas etapas da creche, e pela ausência de expansão significativa da capacidade instalada da rede.

Esse cenário suscita, no plano analítico, a necessidade de investigar os fatores que condicionam a baixa capacidade de expansão da rede, deslocando o foco da análise do plano meramente descritivo para a identificação dos determinantes institucionais da inefetividade da política educacional.

Nesse contexto, o orçamento público assume papel central, na medida em que constitui o principal instrumento de planejamento e viabilização das ações estatais. A análise da execução orçamentária permite aferir não apenas o volume de recursos destinados à política de educação infantil, mas, sobretudo, o grau de conversão dessas previsões em ações concretas, especialmente no que se refere às despesas de capital voltadas à expansão da oferta, como construção de unidades, ampliação da infraestrutura e implantação do tempo integral.

Assim, a partir da constatação empírica do déficit de vagas, impõe-se o exame da dimensão orçamentária da política pública, com vistas a verificar em que medida a insuficiência identificada decorre de limitações no financiamento, de falhas na execução da despesa ou de ausência de priorização estratégica no planejamento governamental.

4.1. Execução orçamentária da educação infantil em 2024: baixa capacidade de expansão

No exercício de 2024, os dados evidenciam a existência de previsão orçamentária estruturada nas etapas da educação básica sob responsabilidade do Município - educação infantil e ensino fundamental -, materializada na alocação de recursos em ações específicas e na presença de programas voltados à gestão e à manutenção da rede, bem como, ainda que de forma limitada, à sua expansão.

Para analisar a participação da educação no orçamento municipal, utiliza-se como referência o total das despesas liquidadas, critério que permite observar com maior precisão os gastos efetivamente realizados, evitando distorções decorrentes de empenhos por estimativa. Nesse contexto, verifica-se que, em 2024, a função "educação", no âmbito da educação básica sob responsabilidade do Município - educação infantil e ensino fundamental -, correspondeu a aproximadamente 17,49% do total das despesas liquidadas do Município de Mossoró.

Tabela 1 – Execução orçamentária por função no município de Mossoró (2024)

FUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	ATUALIZADA (*)	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO	%
ADMINISTRAÇÃO	R\$ 308.885.664,59	R\$ 391.473.725,26	R\$ 377.958.816,29	R\$ 364.076.392,89	R\$ 360.344.331,89	27,79%
AGRICULTURA	R\$ 2.958.786,58	R\$ 5.126.857,48	R\$ 5.092.606,86	R\$ 4.548.827,35	R\$ 4.329.046,89	0,35%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	R\$ 61.290.424,71	R\$ 47.008.438,59	R\$ 28.019.700,50	R\$ 25.686.068,35	R\$ 25.047.987,84	1,96%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	R\$ 475.000,00	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
COMUNICAÇÕES	R\$ 5.045.000,00	R\$ 3.139.455,91	R\$ 2.769.412,36	R\$ 1.984.821,86	R\$ 1.967.920,61	0,15%
CULTURA	R\$ 22.865.573,16	R\$ 42.013.581,61	R\$ 40.172.817,08	R\$ 38.220.701,00	R\$ 38.220.701,00	2,92%
DEFESA NACIONAL	R\$ 110.928,86	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
DESPORTO E LAZER	R\$ 3.432.543,05	R\$ 11.544.652,66	R\$ 10.372.731,75	R\$ 6.396.668,56	R\$ 5.988.742,51	0,49%
DIREITOS DA CIDADANIA	R\$ 61.589,94	R\$ 3.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
EDUCAÇÃO	R\$ 277.381.385,02	R\$ 260.832.918,55	R\$ 253.955.514,34	R\$ 229.161.775,15	R\$ 227.507.895,87	17,49%
ESSENCIAL À JUSTIÇA	R\$ 5.021.000,00	R\$ 6.777.649,10	R\$ 6.670.546,18	R\$ 6.295.884,34	R\$ 6.226.447,13	0,48%
GESTÃO AMBIENTAL	R\$ 10.495.000,00	R\$ 7.024.190,72	R\$ 5.601.378,39	R\$ 4.525.717,70	R\$ 4.525.717,70	0,35%
HABITAÇÃO	R\$ 5.230.000,00	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
INDÚSTRIA	R\$ 2.025.000,00	R\$ 3.339.734,13	R\$ 3.339.734,13	R\$ 3.339.734,13	R\$ 3.339.734,13	0,25%
LEGISLATIVA	R\$ 32.731.370,44	R\$ 32.731.370,44	R\$ 31.538.488,34	R\$ 31.533.838,34	R\$ 29.413.330,01	2,41%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	R\$ 23.791.962,84	R\$ 451.076,19	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
SANEAMENTO	R\$ 51.125.900,00	R\$ 59.356.039,82	R\$ 57.973.938,27	R\$ 47.948.134,71	R\$ 47.948.134,71	3,66%
SAÚDE	R\$ 291.680.851,56	R\$ 466.474.416,07	R\$ 464.088.081,11	R\$ 432.759.670,55	R\$ 430.386.902,31	33,03%
SEGURANÇA PÚBLICA	R\$ 2.652.037,79	R\$ 980.137,45	R\$ 959.710,69	R\$ 270.694,45	R\$ 81.122,45	0,02%
TRANSPORTE	R\$ 1.977.000,00	R\$ 612.759,74	R\$ 522.982,44	R\$ 505.690,76	R\$ 505.690,76	0,04%
URBANISMO	R\$ 55.757.928,86	R\$ 188.035.174,48	R\$ 155.142.295,47	R\$ 113.059.525,40	R\$ 112.031.374,71	8,63%
TOTAL	R\$ 1.164.994.947,40	R\$ 1.526.995.178,20	R\$ 1.444.238.754,20	R\$ 1.310.314.145,54	R\$ 1.297.865.080,52	100,00%

Fonte: SIAI-TCE.

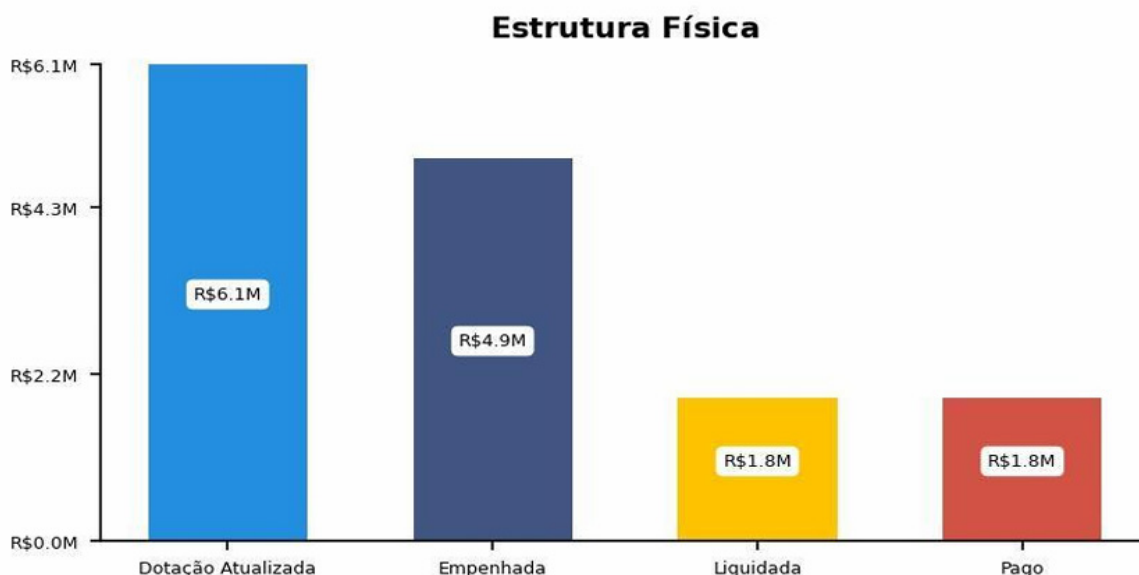
Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

A análise das fases da despesa revela que, apesar da existência de dotação atualizada de aproximadamente R\$ 260,8 milhões e de elevados níveis de empenho (R\$ 253,9 milhões), a liquidação (R\$ 229,1 milhões) e o pagamento (R\$ 227,5 milhões) não acompanham integralmente esse volume, indicando limitações na execução efetiva dos recursos (Tabela 1). Esse padrão demonstra que a participação percentual da educação no orçamento, embora significativa em termos formais, não se traduz automaticamente em capacidade concreta de investimento e de expansão da política pública, especialmente no que se refere às ações de caráter estruturante. A partir do panorama geral da função “educação”, torna-se necessário avançar para o exame das ações orçamentárias com maior potencial de impacto sobre a ampliação da oferta de vagas. Nesse contexto, destacam-se as intervenções relacionadas à **“estrutura física”** da rede municipal de ensino, que compreendem ações de **construção, ampliação, reforma e implantação de unidades escolares**, abrangendo tanto a educação

infantil quanto o ensino fundamental. Esse recorte se justifica pelo fato de que tais ações constituem o principal vetor de expansão da capacidade instalada da rede, estando diretamente vinculadas às despesas de capital e, portanto, à criação de novas vagas e ao atendimento da demanda reprimida.

Gráfico 4 – Execução orçamentária na área de estrutura física – educação básica (2024)



Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN, 2024.

A análise da execução orçamentária dessas ações no **exercício de 2024** revela a existência de dotação atualizada de **R\$ 6.146.270,67**, dos quais **R\$ 4.945.820,02** foram empenhados (80,47%). Contudo, observa-se redução significativa na etapa de liquidação, que alcança **R\$ 1.843.449,28**, correspondente a apenas **37,27%** do total empenhado, valor este integralmente pago no exercício (Gráfico 4). Esse descompasso evidencia que parcela expressiva dos recursos programados não se converteu, no mesmo período, em intervenções efetivamente executadas.

Com efeito, a leitura técnica da execução orçamentária permite identificar um padrão recorrente e relevante do ponto de vista do controle institucional:

- a) há níveis significativos de empenho, o que indica que a Administração promoveu o comprometimento formal das despesas, sinalizando a existência de programação e intenção de execução;
- b) verifica-se, entretanto, baixa conversão desses empenhos em liquidação, evidenciando entraves na fase de implementação das ações - seja por dificuldades operacionais, atrasos administrativos, insuficiência de capacidade executiva ou descontinuidade na gestão dos contratos;

- c) por consequência, o pagamento limita-se aos valores efetivamente liquidados, não sendo capaz de compensar a baixa materialização das despesas inicialmente previstas.

Esse descompasso entre as fases da despesa é particularmente relevante, pois revela que a política pública, embora formalmente estruturada no plano orçamentário, apresenta déficit de efetividade na sua execução concreta. Em termos práticos, significa que parte significativa dos recursos autorizados não se transforma em bens, serviços ou infraestrutura efetivamente entregues à população.

No que se refere especificamente à **“educação infantil”**, os dados orçamentários da ação **“Construção de Unidades de Educação Infantil”** evidenciam um cenário de baixa capacidade de investimento e ausência de política de expansão estruturada.

Tabela 2 – Execução orçamentária detalhada na área de estrutura física (2024)

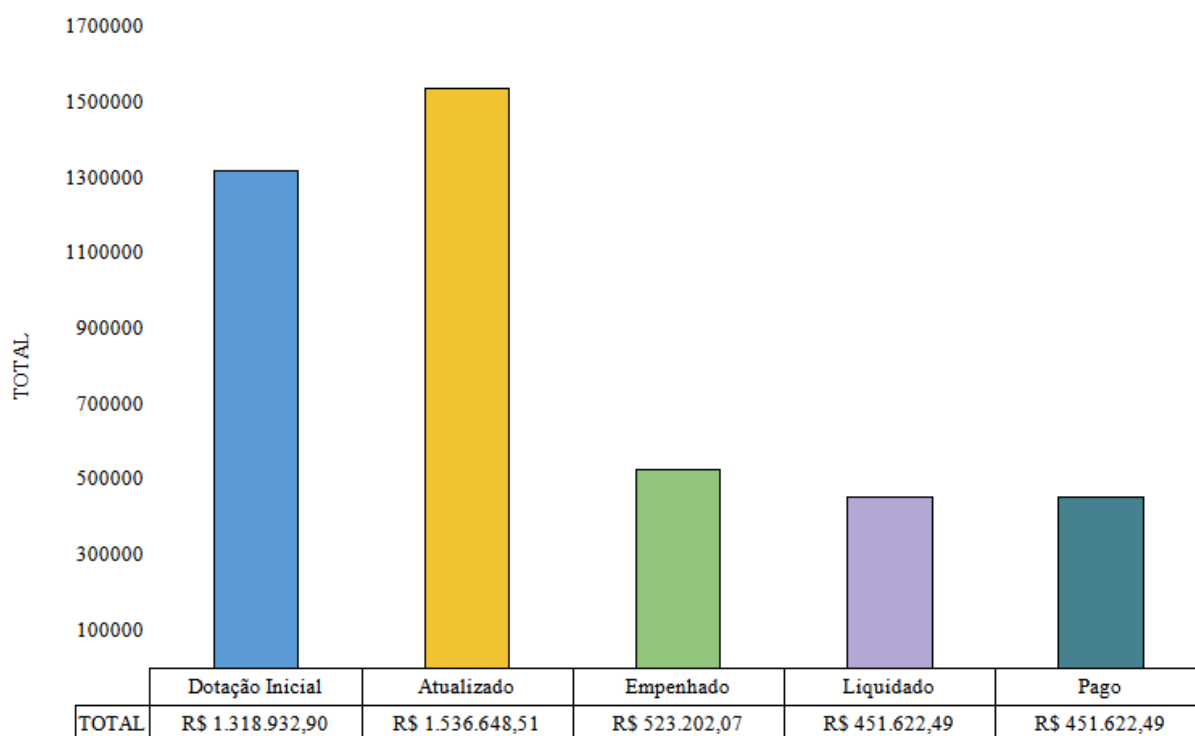
ESTRUTURA FÍSICA	DOTAÇÃO ATUALIZADA (*)	EMPENHADO		LIQUIDADO		PAGO	
AÇÕES	R\$	R\$	%	R\$	%	R\$	%
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL	R\$ 1.536.648,51	R\$ 523.202,07	34,05%	R\$ 451.622,49	86,32%	R\$ 451.622,49	100,00%
IMPLANTAÇÃO DAS UNIDADES EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%

Fonte: SIAI-TCE.

Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

Gráfico 5 – Execução orçamentária -
Ação CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL (2024)



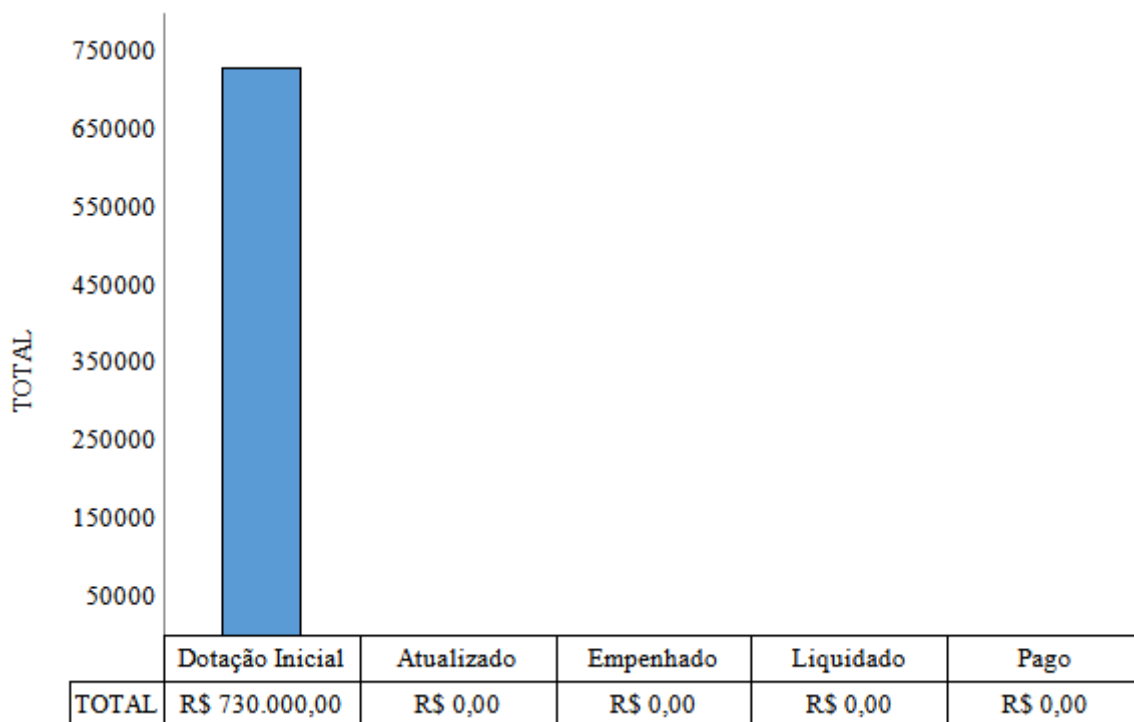
Fonte: SIAI-TCE.

Elaboração: LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

No eixo da infraestrutura, a ação de **construção de unidades de educação infantil**, embora conte com dotação atualizada de **R\$ 1.536.648,51**, apresenta empenho de apenas **R\$ 523.202,07 (34,05%)**, indicando que parcela significativa dos recursos sequer foi comprometida formalmente, o que já revela limitação na priorização administrativa da despesa (Gráfico 5). Por outro lado, observa-se que, uma vez empenhados, os valores apresentam elevado grau de liquidação (86,32%) e pagamento integral, o que sugere que o problema central não reside na execução final da despesa, mas na baixa intensidade do investimento inicial.

Esse cenário torna-se ainda mais crítico quando se observa a execução da ação **“Implantação e Manutenção das Unidades de Educação Infantil de Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino”**. Apesar de se tratar de iniciativa diretamente associada à ampliação da capacidade de atendimento - seja pelo aumento da permanência dos estudantes, seja pela otimização do uso da infraestrutura existente -, a ação não registrou qualquer execução no exercício de 2024, permanecendo com dotação e movimentação financeira zeradas (Tabela 2).

Gráfico 6: Exec. orçamentária - Ação IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUC. INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (2024)**Fonte:** SIAI-TCE.**Elaboração:** LOPP-MPRN.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

A ausência de empenho, liquidação e pagamento evidencia que, embora prevista no planejamento orçamentário, a política de tempo integral não foi implementada no período analisado.

Em conjunto, esses dados demonstram que, no principal eixo de expansão da política - a criação e ampliação de unidades e a implantação do tempo integral -, a execução orçamentária se mostra limitada tanto na fase de programação quanto na de materialização da despesa. Em termos práticos, os valores efetivamente executados são insuficientes para viabilizar a criação de novas vagas em escala capaz de impactar o déficit identificado, especialmente na etapa de creche. Assim, embora exista previsão orçamentária formal para investimentos na educação infantil, sua baixa execução - ou inexistente, no caso do tempo integral - compromete a capacidade de expansão da rede e contribui para a manutenção da demanda reprimida ao longo do tempo.

Esses dados revelam que o Município não apenas investe pouco na expansão da rede de educação infantil, como também não estrutura financeiramente políticas voltadas à ampliação qualitativa do atendimento, como é o caso do tempo integral, consolidando

um modelo de atuação restrito e incapaz de responder às exigências de crescimento da oferta educacional.

Dessa forma, o que se observa no exercício de 2024 é a existência de uma política que, embora formalmente financiada, opera predominantemente no plano da manutenção da rede existente, com baixa capacidade de indução de crescimento da oferta educacional.

Em síntese, a execução orçamentária da educação infantil em 2024 evidencia um cenário de dissociação entre planejamento e implementação, no qual a presença de dotação e empenho não se traduz, em igual medida, em resultados concretos. Esse quadro compromete a efetividade da política pública e limita a capacidade do ente municipal de responder adequadamente à demanda por vagas, especialmente nas etapas iniciais da educação básica.

4.2. Execução orçamentária da educação infantil em 2025: redução de investimentos e perda de prioridade

Concluída a análise do exercício de 2024, passa-se ao exame da execução orçamentária no **ano de 2025**, com o objetivo de verificar a continuidade, alteração ou agravamento dos padrões identificados no período anterior. A análise buscará identificar, à luz das mesmas categorias - planejamento, execução e potencial de expansão da rede -, em que medida a política orçamentária avançou na superação das limitações observadas ou, ao contrário, manteve a dinâmica de restrição à ampliação da oferta, especialmente no âmbito da educação infantil.

No **exercício de 2025**, a análise global da execução orçamentária do Município de Mossoró revela que a função educação corresponde a aproximadamente **19,60%** das despesas liquidadas. Todavia, a aferição isolada desse indicador não se revela suficiente para demonstrar a qualidade da alocação dos recursos públicos, tampouco sua aderência às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação. Com efeito, o volume global de gastos, por si só, não traduz a efetividade da política pública, sendo imprescindível a análise da sua distribuição interna, da vinculação a programas estruturantes e da correspondência com os objetivos estratégicos previamente definidos.

A leitura integrada dos dados constantes dos Boletins de execução orçamentária evidencia um padrão recorrente na condução da política educacional municipal: a existência de execução financeira desacompanhada de uma orientação estratégica clara.

Tabela 3 – Execução orçamentária por função no município de Mossoró (2025)

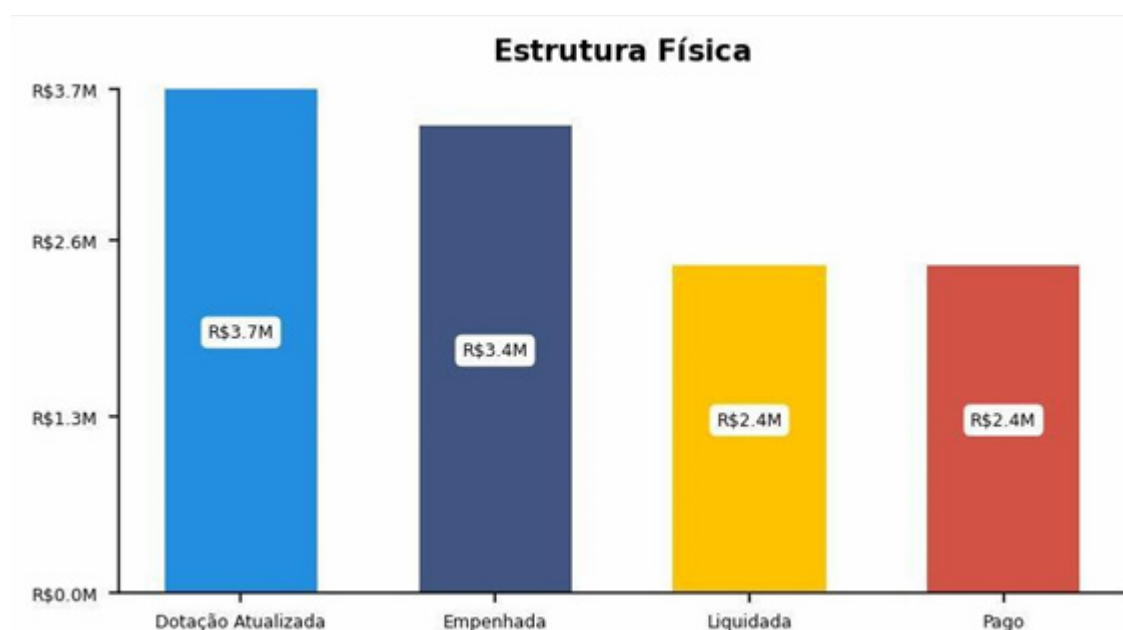
Tabela 4: Execução orçamentária por função no município de Mossoró						
FUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	ATUALIZADA (*)	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO	%
ADMINISTRAÇÃO	R\$ 273.882.557,65	R\$ 303.072.960,40	R\$ 289.616.769,68	R\$ 274.438.262,19	R\$ 271.792.784,85	21,80%
AGRICULTURA	R\$ 6.894.000,00	R\$ 5.059.193,42	R\$ 2.626.252,69	R\$ 2.380.073,13	R\$ 2.291.319,88	0,19%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	R\$ 56.396.405,78	R\$ 46.407.636,11	R\$ 33.793.055,53	R\$ 29.244.559,52	R\$ 28.603.147,97	2,32%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	R\$ 405.000,00	R\$ 235.180,00	R\$ 235.180,00	R\$ 220.180,00	R\$ 100.180,00	0,02%
COMUNICAÇÕES	R\$ 3.640.000,00	R\$ 3.423.997,03	R\$ 3.385.516,07	R\$ 3.115.086,81	R\$ 3.103.778,95	0,25%
CULTURA	R\$ 42.840.558,65	R\$ 54.235.768,17	R\$ 50.048.972,55	R\$ 47.510.385,28	R\$ 47.509.939,47	3,77%
DEFESA NACIONAL	R\$ 155.000,00	R\$ 22.836,60	R\$ 22.836,60	R\$ 13.312,80	R\$ 13.312,80	0,00%
DESPORTO E LAZER	R\$ 7.914.034,77	R\$ 6.865.339,36	R\$ 4.034.629,66	R\$ 1.555.523,65	R\$ 1.500.776,55	0,12%
DIREITOS DA CIDADANIA	R\$ 60.000,00	R\$ 30.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
EDUCAÇÃO	R\$ 289.130.978,71	R\$ 293.059.256,55	R\$ 287.274.137,92	R\$ 246.819.084,77	R\$ 244.975.833,52	19,60%
ESSENCIAL À JUSTIÇA	R\$ 8.198.000,00	R\$ 7.045.157,92	R\$ 6.847.533,16	R\$ 6.378.636,24	R\$ 6.341.378,06	0,51%
GESTÃO AMBIENTAL	R\$ 11.689.000,00	R\$ 11.503.742,88	R\$ 8.905.477,05	R\$ 7.575.817,55	R\$ 7.575.817,55	0,60%
HABITAÇÃO	R\$ 2.025.000,00	R\$ 1.000.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
INDÚSTRIA	R\$ 3.500.000,00	R\$ 3.439.000,00	R\$ 3.439.000,00	R\$ 3.321.323,93	R\$ 3.321.323,93	0,26%
LEGISLATIVA	R\$ 39.040.000,00	R\$ 36.496.707,72	R\$ 33.727.915,83	R\$ 33.727.915,83	R\$ 33.727.915,83	2,68%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	R\$ 79.100.000,00	R\$ 83.100.000,00	R\$ 82.090.000,00	R\$ 82.008.603,16	R\$ 81.809.629,96	6,51%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	R\$ 33.424.448,49	R\$ 5.246.486,11	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,00%
SANEAMENTO	R\$ 62.545.000,00	R\$ 69.107.416,74	R\$ 54.081.990,61	R\$ 43.460.677,08	R\$ 42.749.329,53	3,45%
SAÚDE	R\$ 406.452.607,25	R\$ 497.971.476,04	R\$ 477.273.400,64	R\$ 428.942.521,21	R\$ 423.910.583,71	34,07%
SEGURANÇA PÚBLICA	R\$ 473.708,70	R\$ 44.639,12	R\$ 24.639,12	R\$ 24.639,12	R\$ 24.639,12	0,00%
TRANSPORTE	R\$ 1.689.000,00	R\$ 1.682.200,00	R\$ 1.682.114,73	R\$ 1.451.884,50	R\$ 1.451.884,50	0,12%
URBANISMO	R\$ 53.521.700,00	R\$ 75.561.161,86	R\$ 65.600.112,44	R\$ 46.887.077,87	R\$ 46.718.279,43	3,72%
TOTAL	R\$ 1.382.977.000,00	R\$ 1.504.610.156,03	R\$ 1.404.709.534,28	R\$ 1.259.075.564,64	R\$ 1.247.521.855,61	100,00%

Fonte: SIAI-TCE. Elaboração: LOPP-MPRN.
 (*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

Fonte: SIAI-TCE.**Elaboração: LOPP-MPRN.**

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

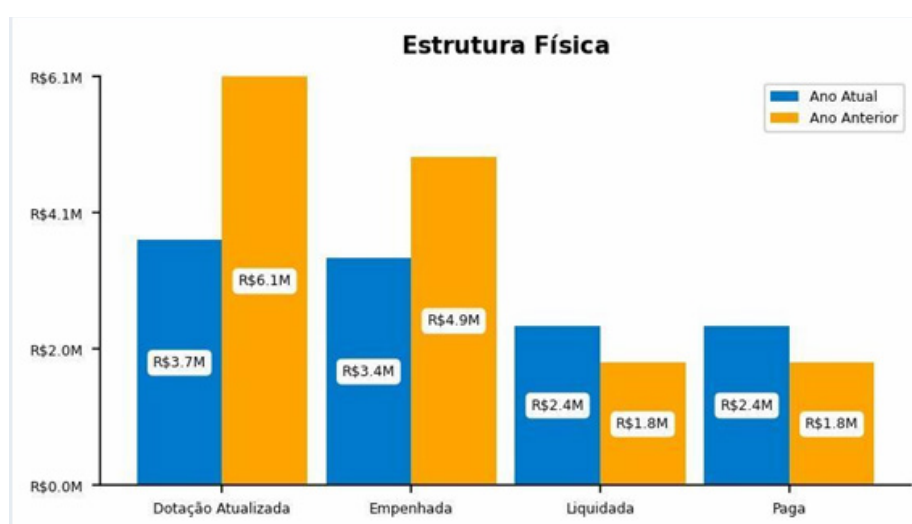
A análise do **exercício de 2025** permite avançar para um diagnóstico mais consistente da política pública, na medida em que revela não apenas limitações na execução orçamentária - já verificadas no exercício anterior -, mas um movimento adicional de retração financeira na área de **“estrutura física”** da rede pública municipal em geral (educação fundamental e educação infantil) e ausência de priorização estratégica da educação no âmbito do orçamento municipal (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Execução orçamentária na área de Estrutura Física – educação básica (2025)

Fonte: SIAI-TCE.

Elaboração: LOPP-MPRN, 2025.

A retração orçamentária observada em áreas estruturantes assume particular relevância, pois compromete precisamente os eixos responsáveis pela ampliação da oferta educacional, especialmente no que se refere à construção, ampliação e adequação de unidades escolares (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Comparativo entre a execução orçamentária 2024-2025 na área de estrutura física

Fonte: SIAI-TCE.

Elaboração: LOPP-MPRN, 2025.

No que se refere à execução orçamentária, observa-se, em ambos os exercícios (2024 e 2025), a manutenção de um padrão caracterizado pela dissociação entre as fases da despesa pública. Embora a dotação orçamentária indique a existência de previsão formal de financiamento e o empenho revele a intenção administrativa de execução, a liquidação não acompanha, em igual proporção, os valores empenhados, limitando-se o pagamento aos montantes efetivamente liquidados. Esse comportamento evidencia uma baixa capacidade de conversão do planejamento orçamentário em prestação concreta de serviços, revelando não uma falha episódica, mas uma disfunção estrutural e recorrente, que compromete a efetividade da política pública.

Paralelamente, a análise evidencia a redução da capacidade de investimento em áreas estruturantes, especialmente no exercício de 2025, no qual se verifica decréscimo relevante das dotações destinadas à infraestrutura educacional. Considerando que as ações de construção, ampliação e adequação de unidades escolares constituem o principal vetor de expansão da oferta de vagas, a retração desses investimentos impacta diretamente a capacidade do ente público de enfrentar o déficit de atendimento. Trata-se, portanto, de movimento que não apenas revela ausência de crescimento, mas indica redução da própria capacidade potencial de intervenção estrutural na política.

Nesse contexto, a análise comparativa também evidencia a ausência de evolução consistente na política de expansão da **educação infantil**. Entre 2024 e 2025, não se observa incremento relevante dos investimentos, mantendo-se reduzidos os valores destinados à construção de unidades e inexpressiva a execução de ações relacionadas ao tempo integral.

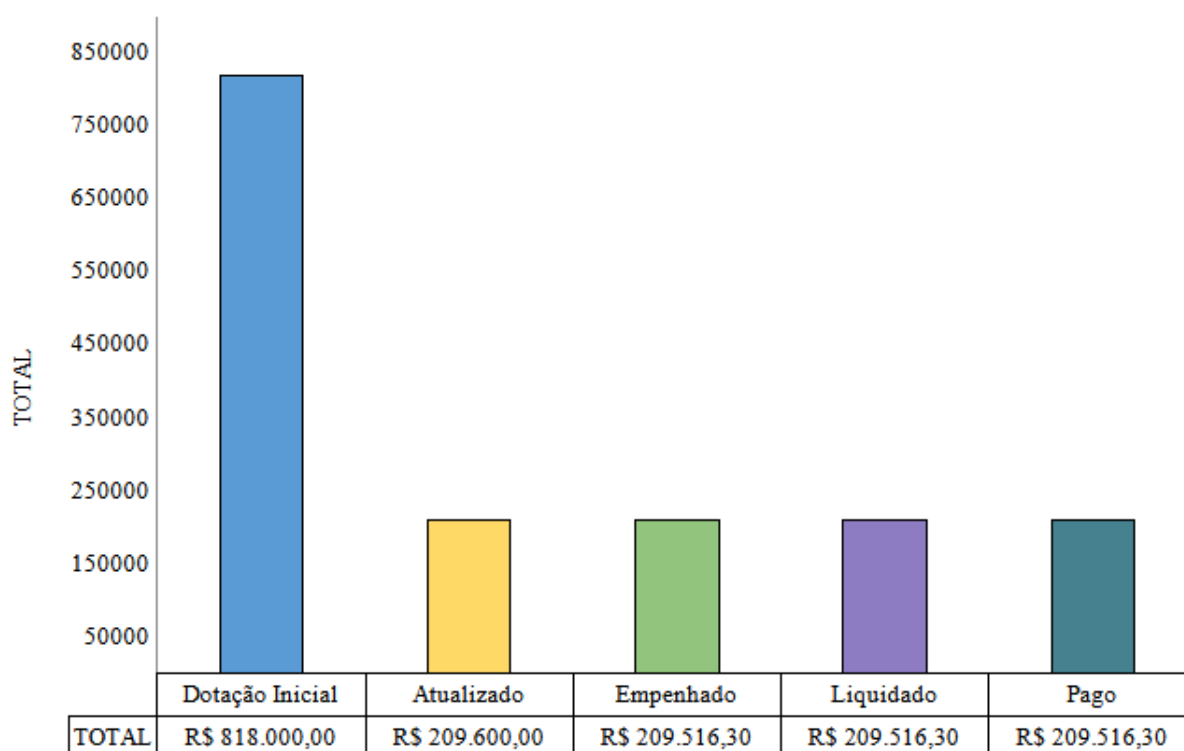
No que se refere às ações de educação infantil no **exercício de 2025**, os dados evidenciam um cenário de elevado nível de execução financeira, porém com baixa expressão absoluta de investimento, o que limita o impacto estrutural da política pública. A ação de construção de unidades de educação infantil (creche e pré-escola) apresenta desempenho técnico consistente, com empenho de 95,74% da dotação e integral conversão em liquidação e pagamento, indicando plena capacidade de execução da despesa uma vez disponibilizados os recursos. Situação semelhante se verifica na implantação e manutenção de unidades de educação infantil em tempo integral, que também registra execução praticamente integral (99,96% empenhado e 100% liquidado e pago).

Tabela 4 – Execução orçamentária detalhada na área de estrutura física (2025)

ESTRUTURA FÍSICA	DOTAÇÃO ATUALIZADA (*)	EMPENHADO		LIQUIDADO		PAGO	
AÇÕES	R\$	R\$	%	R\$	%	R\$	%
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL - CRECHE E PRÉ-ESCOLA	R\$ 241.946,44	R\$ 231.630,07	95,74%	R\$ 231.630,07	100,00%	R\$ 231.630,07	100,00%
IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO	R\$ 209.600,00	R\$ 209.516,30	99,96%	R\$ 209.516,30	100,00%	R\$ 209.516,30	100,00%

Elaboração: LOPP-MPRN, 2025.

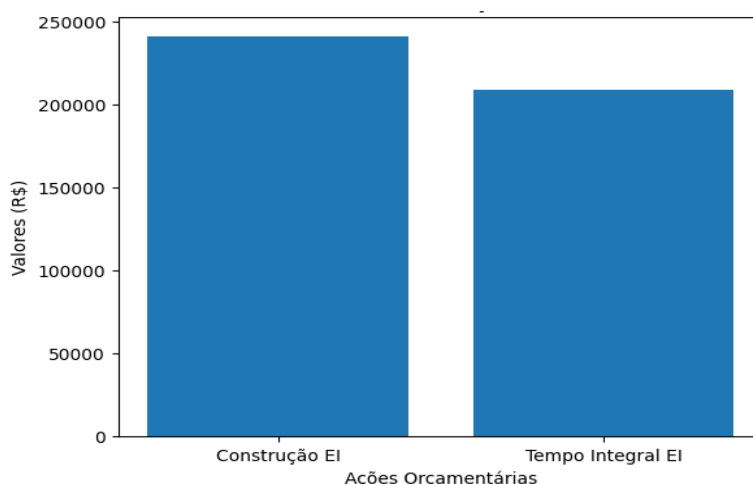
(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

Gráfico 9 – Exec. orçamentária - Ação IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (2025)**Elaboração:** LOPP-MPRN, 2025.

(*) dotação atualizada: Dotação inicial fixada na LOA acrescidas ou reduzidas por meio de abertura de créditos adicionais.

As ações diretamente voltadas à ampliação da oferta revelam que a **construção de unidades de educação infantil (creche e pré-escola)** contou com dotação de **R\$ 241.946,44**, dos quais **R\$ 231.630,07 foram executados (95,74%)**, sendo todo esse valor liquidado e pago. Situação semelhante ocorre na ação de **implantação e manutenção de unidades em tempo integral**, que teve dotação de **R\$ 209.600,00** e execução de **R\$ 209.516,30 (99,96%)**, também integralmente concluída (Gráficos 9 e 10).

Gráfico 10 – Investimentos em infraestrutura na educação infantil (2025)



Fonte: SIAI-TCE.

Elaboração: LOPP-MPRN.

Embora tais valores indiquem a existência formal de previsão orçamentária para a área de infraestrutura, sua magnitude revela-se claramente insuficiente diante da dimensão da política pública envolvida, especialmente considerando as exigências estruturais inerentes à expansão da oferta de vagas e à consolidação de modelos de jornada ampliada.

Na prática, a aplicação de cerca de **R\$ 231 mil em construção** e **R\$ 209 mil em tempo integral** não é suficiente para viabilizar a criação de novas unidades em escala relevante. Assim, mesmo com execução quase total dos recursos, o impacto dessas ações é limitado, funcionando mais como intervenções pontuais do que como medidas capazes de expandir de forma significativa a rede de atendimento. A proximidade entre os valores destinados à expansão física e à manutenção do tempo integral, ambos em patamar reduzido, sugere **ausência de priorização estratégica** e indica que os recursos alocados não são capazes de sustentar uma política de crescimento consistente.

Isso porque o principal ponto de análise não é apenas quanto foi executado, mas **se o volume de recursos foi capaz de gerar impacto concreto na ampliação da oferta de vagas**. E, nesse aspecto, os valores investidos mostram-se bastante reduzidos quando comparados ao custo real de construção e funcionamento de unidades de educação infantil, especialmente creches, que exigem investimentos mais elevados em estrutura e pessoal.

Nesse contexto, os dados não evidenciam esforço estruturado de cumprimento da **Meta 1 do Plano Municipal de Educação**, mas sim uma **atuação fragmentada e de baixa intensidade financeira**, incompatível com a necessidade de universalização progressiva da educação infantil e ampliação significativa da cobertura em creche.

Esse conjunto de fatores conduz a um diagnóstico mais preciso: a política de educação infantil no Município de Mossoró, no exercício de 2025, não apenas se mostra insuficiente em termos de execução, como também carece de priorização orçamentária e de direcionamento estratégico voltado à expansão da oferta, o que a distancia dos parâmetros mínimos exigidos para a concretização progressiva do direito fundamental à educação infantil.

A estrutura de financiamento permanece concentrada na manutenção da rede existente, sem evidências de direcionamento estratégico voltado à ampliação da cobertura, especialmente na etapa de creche, onde se concentra a maior demanda reprimida. Em termos analíticos, a política não alcança sequer um estágio de crescimento incremental, mantendo-se em um padrão de estagnação.

Assim, enquanto em 2024 o problema estava principalmente na baixa capacidade de expansão, em 2025 observa-se um passo adicional: **a redução do próprio investimento**. Com isso, o orçamento deixa de funcionar como instrumento de ampliação da política pública e passa a reforçar a manutenção de uma estrutura já insuficiente para atender à demanda existente.

Diante disso, é possível afirmar que em 2025 não houve resultados significativos na ampliação da oferta de vagas, de modo que o orçamento, nesse contexto, acabou funcionando mais como um instrumento de manutenção da estrutura existente do que como um mecanismo de expansão da educação infantil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu examinar, de forma integrada, a relação entre a política pública de educação infantil e a execução orçamentária do Município de Mossoró/RN, evidenciando que a persistência do déficit de vagas, especialmente nas etapas de creche, não decorre de insuficiência episódica ou contingencial, mas de um padrão estrutural de funcionamento da política pública.

Os dados empíricos demonstraram que a demanda reprimida se mantém ao longo dos anos de 2024, 2025 e início de 2026, sem que se observe trajetória consistente de expansão da oferta em nível compatível com as necessidades sociais. A permanência de listas de espera, a concentração do déficit nas faixas etárias de 0 a 3 anos e a incapacidade de absorção contínua da demanda revelam que a política pública opera sob lógica predominantemente reativa, voltada à administração da escassez, e não à superação do déficit estrutural identificado.

A dimensão orçamentária da política educacional mostrou-se elemento central para a compreensão desse cenário. Embora os dados revelem a existência de previsão formal de recursos e, em determinados casos, elevados índices de execução financeira, verificou-se que os investimentos destinados às ações estruturantes da educação infantil permanecem reduzidos e insuficientes para induzir expansão significativa da rede pública de ensino.

A análise das diferentes fases da despesa pública também evidenciou a existência de dissociação recorrente entre planejamento e implementação, especialmente nos casos em que elevados níveis de empenho não se converteram proporcionalmente em liquidação e pagamento. Tal dinâmica demonstra que a mera existência de previsão orçamentária não assegura, por si só, a efetividade da política pública, sendo indispensável a adequada priorização, execução e materialização das despesas voltadas à expansão da oferta educacional.

Além disso, constatou-se que a política de educação infantil não ocupa posição prioritária no âmbito da estratégia orçamentária municipal. Os investimentos destinados à construção de unidades e à implantação do tempo integral apresentam baixa magnitude financeira, incompatível com a dimensão do déficit identificado e com as metas de expansão previstas no Plano Nacional e no Plano Municipal de Educação, especialmente no que se refere à Meta 1.

Nesse contexto, o orçamento público deixa de funcionar como instrumento de concretização progressiva do direito fundamental à educação infantil e passa a operar, na prática, como mecanismo de manutenção de uma estrutura já insuficiente, incapaz de produzir crescimento relevante da capacidade instalada da rede municipal.

A realidade observada em Mossoró evidencia, portanto, a existência de um problema estrutural de política pública, caracterizado pela reprodução contínua da insuficiência de

vagas a partir da própria dinâmica institucional de planejamento, financiamento e execução estatal. Não se trata apenas da ausência de recursos, mas da ausência de direcionamento estratégico do orçamento para ações efetivamente capazes de promover expansão da oferta. Com efeito, os dados consolidados ao longo da pesquisa permitem afirmar que:

- a) o déficit de vagas na educação infantil, especialmente na etapa de creche, apresenta caráter estrutural e persistente, mantendo-se ao longo dos anos analisados e concentrando-se nas faixas etárias de 0 a 3 anos;
- b) a política educacional municipal opera em regime permanente de escassez, utilizando listas de espera e mecanismos administrativos de seleção como instrumentos ordinários de gestão;
- c) a previsão normativa do direito à educação infantil não tem sido acompanhada de efetiva concretização material da política pública;
- d) a Meta 1 do Plano Nacional e do Plano Municipal de Educação não encontra correspondência proporcional na dinâmica de financiamento e expansão da rede municipal;
- e) os instrumentos recentes de transparência educacional, especialmente a divulgação de listas de espera e a identificação da demanda oculta, reforçam a visibilidade do déficit estrutural existente;
- f) a função educação possui participação relevante no orçamento municipal, mas essa representatividade não se converte automaticamente em expansão da política pública;
- g) há dissociação recorrente entre as fases da despesa pública, especialmente entre empenho e liquidação, revelando baixa capacidade de transformar planejamento formal em intervenções concretas;
- h) as ações voltadas à infraestrutura educacional apresentam retração financeira no exercício de 2025, comprometendo a capacidade de ampliação da rede pública;
- i) os investimentos destinados à construção de unidades de educação infantil revelam baixa densidade orçamentária, incompatível com a necessidade de expansão da oferta;
- j) a política de tempo integral, embora prevista no planejamento, apresenta reduzida expressão financeira e baixa capacidade de induzir o crescimento da rede;
- k) a execução financeira das ações de educação infantil, mesmo quando elevada em termos percentuais, mostra-se insuficiente em termos absolutos;
- l) o orçamento permanece predominantemente orientado à manutenção da estrutura existente, e não à ampliação da capacidade instalada da rede;

- m) a insuficiência da política pública decorre não apenas da limitação de recursos, mas também da ausência de priorização estratégica das ações estruturantes;
- n) o descompasso entre planejamento educacional e planejamento orçamentário compromete a efetividade do direito fundamental à educação infantil e evidencia falha sistêmica na capacidade estatal de promover expansão progressiva da política;
- o) a superação do déficit estrutural exige reorientação estratégica do planejamento orçamentário, fortalecimento das despesas de capital, financiamento adequado, capacidade executiva e mecanismos permanentes de monitoramento e controle institucional.

Dessa forma, conclui-se que a concretização do direito fundamental à educação infantil não depende exclusivamente da existência formal de políticas públicas ou de previsão orçamentária, mas da capacidade do Estado de transformar planejamento em expansão efetiva da oferta, garantindo que o orçamento público opere como instrumento de realização - e não limitador - dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014.
- BRASIL. Lei nº 14.685, de 20 de setembro de 2023. Altera a Lei nº 9.394/1996 para dispor sobre a obrigatoriedade de divulgação de listas de espera por vagas na educação básica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 set. 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.851, de 8 de maio de 2024. Dispõe sobre a realização de busca ativa para identificação de demanda por vagas na educação básica e a publicação anual de dados educacionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 maio 2024.
- BRASIL. Lei nº 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- KINGDON, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2. ed. New York: Longman, 2014.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Relatório técnico nº 001/2026: diagnóstico da demanda e da oferta de vagas na educação infantil no Município de Mossoró/RN. Mossoró: MPRN, 2026.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Laboratório de Orçamentos e Políticas Públicas (LOPP). Boletim de execução orçamentária das políticas educacionais – Mossoró/RN: edição 2024. Natal: MPRN, 2024.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Laboratório de Orçamentos e Políticas Públicas (LOPP). Boletim de execução orçamentária das políticas educacionais – Mossoró/RN: edição 2025. Natal: MPRN, 2025.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Laboratório de Orçamentos e Políticas Públicas (LOPP). Relatório

informativo: educação infantil (2024–2025). Natal: MPRN, 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. Salvador: JusPodivm, 2021.

Saúde



O TEMPO OCULTO: A GAVETA DA REGULAÇÃO E O COLAPSO DA SAÚDE MENTAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO AMBULATÓRIO MATERNO INFANTIL (AMI) DE MOSSORÓ/RN

Jéssica Lima Rocha Nogueira¹

Fernanda Ianael Evangelista de Oliveira²

RESUMO

O presente artigo analisa a demanda reprimida por atendimento psicológico de crianças e adolescentes no Ambulatório Materno Infantil de Mossoró/RN, tomando a fila de espera como expressão das tensões entre o direito formal à saúde e sua efetivação concreta na rede pública municipal. A pesquisa possui natureza documental, quantitativa e analítico-descritiva, fundamentada na sistematização de dados institucionais referentes às listas de espera, classificação de risco, tempo de permanência na fila, andamento das solicitações, registros por CID, procedência territorial e sobreposição entre as demandas de psicologia e psicopedagogia. Os resultados evidenciam a existência de 1.288 crianças e adolescentes aguardando atendimento psicológico, com predominância do público infantil e presença significativa de crianças na primeira infância. O estudo também identifica 667 usuários classificados em situações de emergência e urgência, além de tempos de espera que alcançam até dois anos, revelando que a regulação tem operado mais como espaço de retenção da demanda do que como mecanismo efetivo de garantia do acesso. A análise aponta, ainda, fragilidades na qualificação dos registros em saúde, desigualdades territoriais que atingem especialmente famílias da zona rural e sobreposição entre sofrimento psíquico e dificuldades de aprendizagem. Argumenta-se que a fila, quando prolongada e naturalizada, deixa de ser um dado administrativo e passa a constituir uma forma concreta de desproteção social, na qual crianças, adolescentes e famílias têm suas necessidades reconhecidas pelo sistema, mas não convertidas em cuidado oportuno. Conclui-se que o enfrentamento da demanda reprimida exige ampliação e recomposição das equipes, qualificação da regulação, territorialização do cuidado e construção de fluxos intersetoriais entre saúde, educação e assistência social, de modo a transformar o registro da necessidade em resposta pública efetiva.

¹ Assistente Social. Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mestre em Serviço Social e Direitos Sociais da UERN. Assistente Ministerial em Serviço Social vinculada a Equipe de Referência das Promotorias da Infância de Mossoró.

² Assistente social. Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Direitos Sociais da UERN. Residente em Serviço Social na 12ª Promotoria de Justiça de Mossoró/RN. ORCID: 0000-0002-2492-3390.

Palavras-chave: Saúde mental infantojuvenil; Demanda reprimida; Fila de espera; Direito à saúde.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconhece a saúde como direito de todos e dever do Estado, vinculando sua efetivação à formulação de políticas sociais e econômicas capazes de reduzir riscos e assegurar acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde (BRASIL, 1988). A Lei nº 8.080/1990, ao regulamentar o Sistema Único de Saúde, reafirma a universalidade, a integralidade e a equidade como princípios estruturantes da política pública de saúde (BRASIL, 1990a). Esses marcos normativos expressam uma conquista histórica da reforma sanitária brasileira, ao deslocarem a saúde para o campo dos direitos sociais e da responsabilidade pública.

A efetivação desse direito, contudo, depende das condições concretas de funcionamento da rede. O acesso oportuno ao cuidado exige serviços organizados, equipes suficientes, financiamento adequado, fluxos regulatórios resolutivos e capacidade institucional de responder às necessidades da população. Paim (2009) chama atenção para esse ponto ao afirmar que a consolidação do SUS envolve a construção permanente de uma rede pública capaz de transformar os princípios legais em práticas concretas de atenção à saúde. A distância entre o direito previsto e o cuidado efetivamente ofertado aparece, com frequência, nas filas de espera, nos vazios assistenciais e na descontinuidade dos atendimentos.

No caso de crianças e adolescentes, essa discussão assume maior gravidade. O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece a doutrina da proteção integral e o princípio da prioridade absoluta, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento (BRASIL, 1990b). A prioridade absoluta inclui a precedência no atendimento dos serviços públicos e exige que as políticas de saúde, educação, assistência social e proteção atuem de forma articulada. Quando se trata de saúde mental, essa responsabilidade se torna ainda mais sensível, pois o sofrimento psíquico pode repercutir sobre o desenvolvimento, a aprendizagem, a convivência familiar, a sociabilidade e a permanência escolar.

A fila de espera revela os limites materiais da política pública quando se prolonga, atinge sujeitos em desenvolvimento e envolve situações que exigiriam resposta célere. Seu significado ultrapassa a organização formal da demanda, pois o tempo de espera incide diretamente sobre a vida das crianças, adolescentes e famílias que dependem da rede pública. O registro da solicitação, a classificação de risco e a permanência no sistema de regulação indicam que a necessidade foi reconhecida institucionalmente. A ausência de atendimento

em tempo oportuno, por sua vez, demonstra os obstáculos concretos para transformar esse reconhecimento em cuidado.

Essa problemática ganha densidade no campo da saúde mental infanto-juvenil porque o sofrimento de crianças e adolescentes se articula a múltiplas dimensões da vida social. As demandas que chegam aos serviços podem envolver dificuldades escolares, conflitos familiares, experiências de violência, pobreza, desigualdade territorial, adoecimento psíquico, fragilização de vínculos e ausência de suporte especializado. Nessa direção, a integralidade prevista no SUS exige que o cuidado seja pensado a partir da totalidade das necessidades dos sujeitos, evitando respostas fragmentadas, tardias e desarticuladas (BRASIL, 1990a).

Autores do campo da saúde coletiva e do Serviço Social contribuem para situar essa análise em uma perspectiva crítica. Bravo (2009) destaca que a política de saúde brasileira permanece atravessada por disputas entre o projeto universal da reforma sanitária e tendências de precarização, focalização e restrição do acesso. Yazbek (2001), ao discutir a questão social, evidencia que as desigualdades se expressam na dificuldade de acesso aos direitos, aos serviços públicos e às condições necessárias à reprodução da vida. Assim, a demanda reprimida em saúde mental infantojuvenil precisa ser analisada como parte de um processo mais amplo de desigualdade social e limitação da proteção pública.

Este artigo toma como objeto a demanda reprimida por atendimento psicológico de crianças e adolescentes no Ambulatório Materno Infantil de Mossoró/RN. A análise parte dos dados sistematizados no Relatório Técnico nº 002/2026, elaborado no âmbito da Notícia de Fato nº 02.23.2021.0000015/2026-28, instaurada pela 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró/RN. O procedimento teve origem em representação encaminhada pela Ouvidoria do Ministério Público do Rio Grande do Norte acerca de possíveis interrupções de serviços e salas ociosas por falta de pessoal técnico no referido equipamento (MOSSORÓ/RN, 2026).

A relevância do estudo está em analisar a fila de espera como expressão das tensões entre demanda social, regulação em saúde e capacidade estatal de resposta. A permanência prolongada de crianças e adolescentes em lista de espera permite discutir como a organização cotidiana dos serviços pode produzir formas de desproteção, mesmo quando a necessidade de cuidado já foi formalmente registrada. O debate também contribui para problematizar a relação entre saúde mental, território, escola, família e rede de proteção, elementos indispensáveis para compreender a complexidade das demandas infanto-juvenis.

Diante disso, o artigo tem como objetivo analisar criticamente a demanda reprimida por atendimento psicológico de crianças e adolescentes no Ambulatório Materno Infantil de Mossoró/RN, com ênfase na relação entre fila de espera, regulação e efetivação do direito à saúde. A discussão busca compreender de que modo os tempos de espera, a classificação de risco, os registros institucionais, a dimensão territorial e a sobreposição entre

psicologia e psicopedagogia revelam desafios estruturais para a garantia do cuidado em saúde mental infantojuvenil.

O artigo está organizado em quatro partes. A primeira apresenta o percurso metodológico, indicando a natureza da pesquisa, as fontes utilizadas, os procedimentos de sistematização dos dados e os fundamentos jurídico-teóricos da análise. A segunda discute a demanda reprimida por atendimento psicológico de crianças e adolescentes, articulando os dados institucionais ao debate sobre direito à saúde e proteção integral. A terceira aprofunda dimensões específicas do problema, como tempo de espera, classificação de risco, regulação, registros em saúde, desigualdade territorial e sobreposição entre psicologia e psicopedagogia. Por fim, as considerações finais retomam as principais conclusões e apontam a necessidade de fortalecimento da rede pública, qualificação da regulação e construção de fluxos intersetoriais capazes de transformar a identificação da demanda em cuidado efetivo.

2 METODOLOGIA

Este artigo resulta de uma pesquisa de natureza documental, quantitativa e analítico-descritiva, construída a partir da análise de dados institucionais referentes à demanda reprimida por atendimentos no Ambulatório Materno Infantil de Mossoró/RN. A principal fonte utilizada foi o Relatório Técnico nº 002/2026, elaborado no âmbito da Notícia de Fato nº 02.23.2021.0000015/2026-28, instaurada pela 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró/RN, após representação encaminhada pela Ouvidoria do Ministério Público do Rio Grande do Norte acerca de possível interrupção de serviços e salas ociosas por falta de pessoal técnico no referido equipamento (MOSSORÓ/RN, 2026).

A produção dos dados teve como ponto de partida a inspeção ministerial realizada em 06 de março de 2026, ocasião em que a equipe técnica verificou a estrutura de funcionamento do Ambulatório Materno Infantil, a composição da equipe profissional, os vínculos de trabalho existentes e a capacidade de atendimento nas áreas analisadas. Também foi considerada consulta prévia ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde — CNES, que indicava a lotação de profissionais no equipamento, com diferentes cargas horárias e modalidades de vínculo (MOSSORÓ/RN, 2026).

Após a visita ao Ambulatório Materno Infantil, a equipe técnica acessou informações junto ao Setor de Regulação do município, com o objetivo de obter dados oficiais sobre as listas de espera. A partir desse material, foram sistematizados indicadores relativos ao perfil dos usuários, à classificação de risco, ao tempo de permanência na fila, ao andamento das solicitações, aos registros por CID, à evolução das demandas, à procedência territorial e à sobreposição entre as filas de psicologia e psicopedagogia (MOSSORÓ/RN, 2026).

A análise dos dados foi realizada por meio da sistematização em números absolutos e percentuais, articulada à leitura crítica dos gráficos e tabelas produzidos a partir das informações institucionais. O objetivo foi compreender o que esses dados revelam sobre a capacidade de resposta da rede pública, a organização da regulação e os limites concretos para a efetivação do direito à saúde.

Do ponto de vista teórico e jurídico, a interpretação dos dados foi orientada pelo direito à saúde previsto na Constituição Federal de 1988, pelos princípios do Sistema Único de Saúde, estabelecidos na Lei nº 8.080/1990, e pela doutrina da proteção integral e da prioridade absoluta prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente — Lei nº 8.069/1990 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990a; BRASIL, 1990b). Dessa forma, a fila de espera foi tratada como expressão concreta da relação entre demanda social, capacidade estatal de atendimento e desigualdades no acesso ao cuidado.

Por fim, destacamos que os dados analisados correspondem ao momento da inspeção e do acesso às listas de espera, podendo sofrer alterações posteriores em razão de novos cadastros, atendimentos realizados, reclassificações ou mudanças no fluxo municipal de regulação. Ainda assim, o conjunto das informações permite identificar tendências relevantes sobre a demanda reprimida e os desafios estruturais da rede municipal de saúde em Mossoró/RN.

3 A DEMANDA REPRIMIDA POR ATENDIMENTO PSICOLÓGICO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM MOSSORÓ/RN: ENTRE A FILA, O TEMPO E A NEGAÇÃO DO CUIDADO

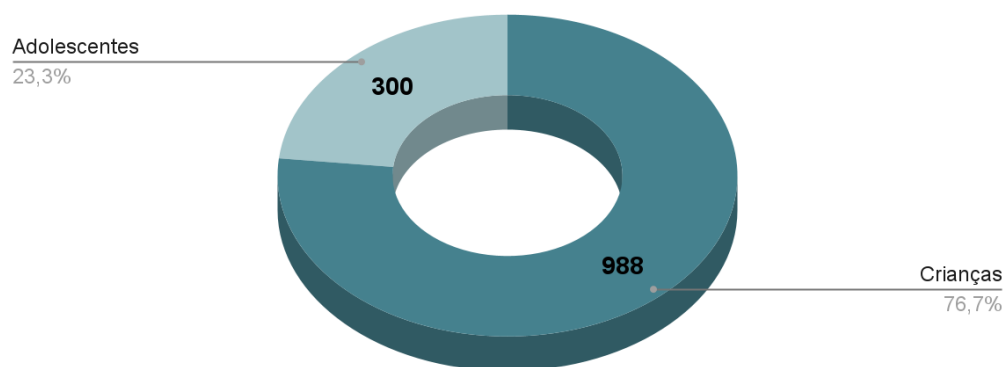
3.1 A infância como centro da demanda reprimida:

A fila de espera para atendimento psicológico de crianças e adolescentes em Mossoró/RN expressa uma insuficiência concreta da rede pública de saúde mental infantojuvenil diante de demandas que já foram identificadas, registradas e classificadas, mas seguem sem resposta efetiva. Quando uma criança ou adolescente permanece meses — e, em alguns casos, até dois anos — aguardando atendimento, o que se coloca em questão não é apenas a demora de um serviço. Trata-se da negação cotidiana do direito à saúde, ao desenvolvimento e à proteção integral.

A análise da fila de espera para atendimento psicológico em Mossoró/RN revela, de início, uma concentração expressiva da demanda no público infantil. O Gráfico 1 apresenta um total de 1.288 usuários em espera, distribuídos entre infância e adolescência. Desse total, 988 são crianças, correspondendo a 76,7% da fila, enquanto 300 são adolescentes, equivalentes a 23,3%. No interior do grupo infantil, 337 registros correspondem à primeira

infância³, o que representa 34,1% do total de crianças e 26,2% do total geral de usuários em espera.

Gráfico 01 – Usuários em espera para atendimento em psicologia -
Distribuição por grupo etário - Mossoró/RN



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

Esse dado nos obriga a olhar para a fila com maior responsabilidade política e institucional. A primeira infância, conforme a Lei nº 13.257/2016, compreende os primeiros seis anos completos ou 72 meses de vida da criança, período fundamental para o desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social (BRASIL, 2016). Quando uma criança nessa fase permanece sem atendimento psicológico, a demora não se resume à ausência de uma consulta. Ela pode afetar processos decisivos de linguagem, socialização, aprendizagem, construção de vínculos e elaboração emocional.

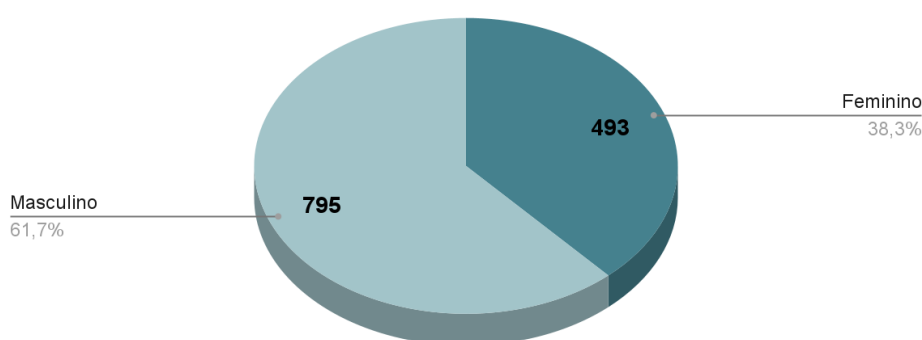
Essa realidade também dialoga com a concepção ampliada de saúde, que não restringe o adoecimento a aspectos biológicos ou individuais. Minayo (2014) defende que a saúde precisa ser compreendida em relação às condições de vida, às relações sociais, aos vínculos familiares, ao território e às formas de sofrimento produzidas socialmente. Desse modo, a fila de psicologia não revela apenas a existência de crianças aguardando atendimento clínico, mas expressa uma rede de proteção que não tem conseguido responder, em tempo oportuno, às múltiplas determinações do sofrimento infantil.

³ BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Art. 2º: considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.

3.2 Divisão por sexo e formas desiguais de encaminhamento:

A análise da distribuição por gênero dos usuários na lista de espera para atendimento em psicologia revela uma disparidade significativa que exige um olhar crítico da rede de proteção. Do universo total de 1.288 solicitações cadastradas, constata-se que a expressiva maioria é composta pelo público masculino, que concentra 61,7% das demandas, totalizando 795 meninos e adolescentes. Em contrapartida, o público feminino representa 38,3% da fila, o que corresponde a 493 meninas e adolescentes aguardando intervenção (Gráfico 2).

Gráfico 02 – Usuários em espera para atendimento em psicologia - Divisão por sexo - Mossoró/RN



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

Essa assimetria não deve ser interpretada de forma simplista como uma maior prevalência natural de adoecimento psíquico entre os meninos, mas sim como um reflexo de construções sociais e das dinâmicas institucionais de encaminhamento. Os meninos tendem a manifestar o sofrimento mental por meio de comportamentos externalizantes, como agressividade, agitação ou indisciplina.

Por sua vez, a socialização imposta às meninas faz com que elas frequentemente desenvolvam comportamentos internalizantes diante do sofrimento, tais como isolamento social, ansiedade, transtornos alimentares, episódios depressivos e violência autoprovocada. Essas manifestações, embora graves, nem sempre produzem o mesmo grau de incômodo institucional imediato. Por isso, a menor presença feminina na fila também pode indicar subidentificação, invisibilização ou encaminhamento tardio.

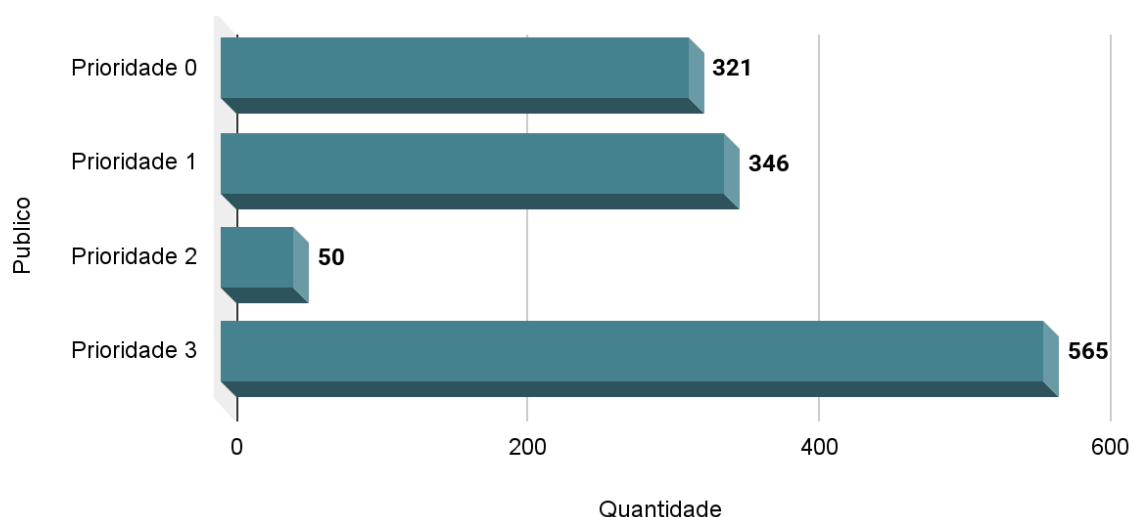
Essa leitura exige que a rede de saúde, educação e proteção social amplie sua capacidade de escuta. O sofrimento psíquico de crianças e adolescentes não se apresenta de forma homogênea. Ele é atravessado por gênero, classe, raça, território, dinâmica familiar e condições objetivas de vida. Ao discutir a questão social, Yazbek (2001) destaca que as desigualdades não aparecem apenas na renda, mas também no acesso aos direitos, aos serviços e às condições necessárias para reprodução da vida. No caso da saúde mental

infantojuvenil, essas desigualdades também aparecem nas formas como determinados sofrimentos são percebidos, nomeados e encaminhados.

4.3 Distribuição dos usuários em espera para atendimento em Psicologia de acordo com classificação risco:

A análise detalhada da distribuição dos usuários em espera de acordo com a classificação de risco escancara uma das faces mais perversas do represamento no sistema de saúde de Mossoró/RN. Desse modo, observa-se que o instrumento de estratificação, que deveria servir para garantir a prioridade absoluta e o acesso rápido aos casos mais severos, está funcionando como aspecto burocrático da desassistência (Gráfico 3).

Gráfico 03: Usuários em espera para atendimento em Psicologia - Distribuição de acordo com Classificação de Risco - Mossoró/RN



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

O dado de maior gravidade neste levantamento é a constatação de que 321 crianças e adolescentes estão classificados na Prioridade 0, uma categoria técnica que exige atendimento imediato por se tratar de emergência em saúde mental. Agravando esse cenário, o sistema acumula outros 346 pacientes na Prioridade 1, perfil que indica situação de urgência e demanda intervenção o mais rápido possível. Ter um bloco de 667 sujeitos em desenvolvimento com risco clínico elevado presos em uma fila de regulação é uma violação flagrante do direito à vida, à saúde e, conseqüentemente, ao pleno desenvolvimento. Na prática, significa dizer que as demandas críticas estão desamparadas.

Esse cenário entra em choque com o Estatuto da Criança e do Adolescente. O artigo 4º do ECA estabelece que crianças e adolescentes devem ter prioridade absoluta na efetivação

dos direitos à vida, à saúde, à educação, à dignidade e à convivência familiar e comunitária. Essa prioridade inclui a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública (BRASIL, 1990b). Quando 667 crianças e adolescentes classificados em urgência e emergência permanecem em fila, o princípio da prioridade absoluta perde força concreta.

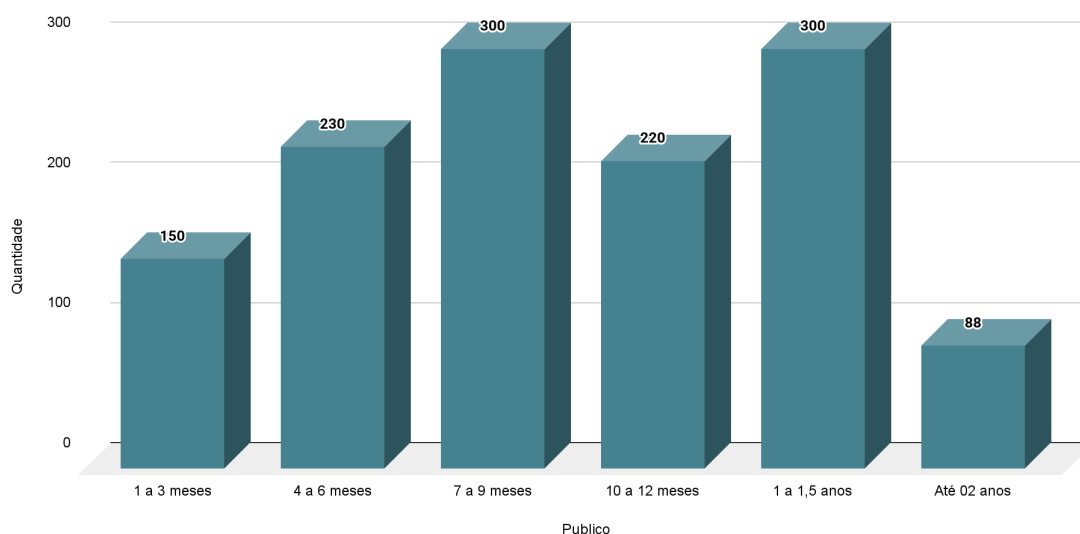
Além disso, o gráfico também registra 50 usuários na Prioridade 2 e 565 na Prioridade 3. Ainda que esses casos sejam classificados como menos urgentes no momento do cadastro, o tempo de espera pode modificar completamente sua condição. Embora esses casos aparentam não demandar intervenção de urgência no momento do cadastro, o tempo de espera prolongado pode atuar como um fator de cronificação. O paciente eletivo de hoje, negligenciado pelo Estado, tem grandes chances de se tornar a emergência psiquiátrica de amanhã.

Por isso, não podemos tratar os casos de Prioridade 2 e 3 como demandas sem gravidade. Eles podem não exigir atendimento imediato no momento da classificação, mas continuam exigindo cuidado. A ausência de resposta pode transformar o que era acompanhamento necessário em crise futura. Nesse sentido, a fila produz risco, e não apenas o administra.

3.4 Caracterização do tempo de permanência dos usuários na fila de espera para atendimento psicológico em Mossoró/RN

A caracterização do tempo de permanência na fila de espera para atendimento em psicologia no município de Mossoró evidencia uma grave falha estrutural na garantia do direito à saúde e ao pleno desenvolvimento. Analisando os dados da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), percebe-se que o tempo pode atuar como um vetor de agravamento do adoecimento mental (Gráfico 4).

Gráfico 04 – Tempo de Permanência dos Usuários na Fila de Espera para Atendimento Psicológico - Mossoró/RN



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

O fluxo inicial do sistema demonstra que 150 usuários aguardam entre 1 e 3 meses, enquanto 230 pacientes estão na fila de 4 a 6 meses. No entanto, o sistema de regulação apresenta o seu primeiro grande estrangulamento na faixa de 7 a 9 meses de espera, que concentra um pico crítico de 300 crianças e adolescentes. Essa retenção reflete um grande volume de pacientes que buscaram ajuda no segundo semestre do ano anterior e seguem sem qualquer resposta do poder público. Somam-se a este cenário de negligência institucional outros 220 usuários que já estão completando de 10 a 12 meses de espera, ou seja, um ano aguardando pelo primeiro atendimento.

A desassistência ganha contornos ainda mais alarmantes ao observarmos os dados referentes ao período superior a doze meses. O sistema registra um segundo gargalo de 300 pacientes que amargam uma espera de 1 ano e 1 mês a 1 ano e 6 meses. A situação se torna crônica ao identificarmos 88 pacientes que aguardam em um período de 1 ano e 7 meses a até 2 anos, representando a demanda mais antiga e negligenciada.

Esse colapso temporal é o reflexo direto de uma sobrecarga acentuada ocorrida no ano de 2025, que acumulou 946 solicitações, um número que sufocou a rede em comparação aos 152 pedidos registrados em 2024 e aos 164 cadastros realizados nos primeiros meses de 2026. Para essas famílias, a fila prolongada não é apenas um transtorno administrativo, é um período de desamparo no qual “janelas” cruciais de intervenção para o neurodesenvolvimento são perdidas, cronificando o sofrimento e aprofundando intensamente as vulnerabilidades sociais.

A “janela de intervenção perdida” afeta de forma desproporcional as famílias de baixa renda, especialmente aquelas que estão na zona rural. Enquanto famílias com melhores condições financeiras contornam a falha do Estado recorrendo à rede privada, os usuários dependentes exclusivamente do Sistema Único de Saúde (SUS) ficam à mercê do tempo. O represamento atua, portanto, como um mecanismo de manutenção e aprofundamento da desigualdade social.

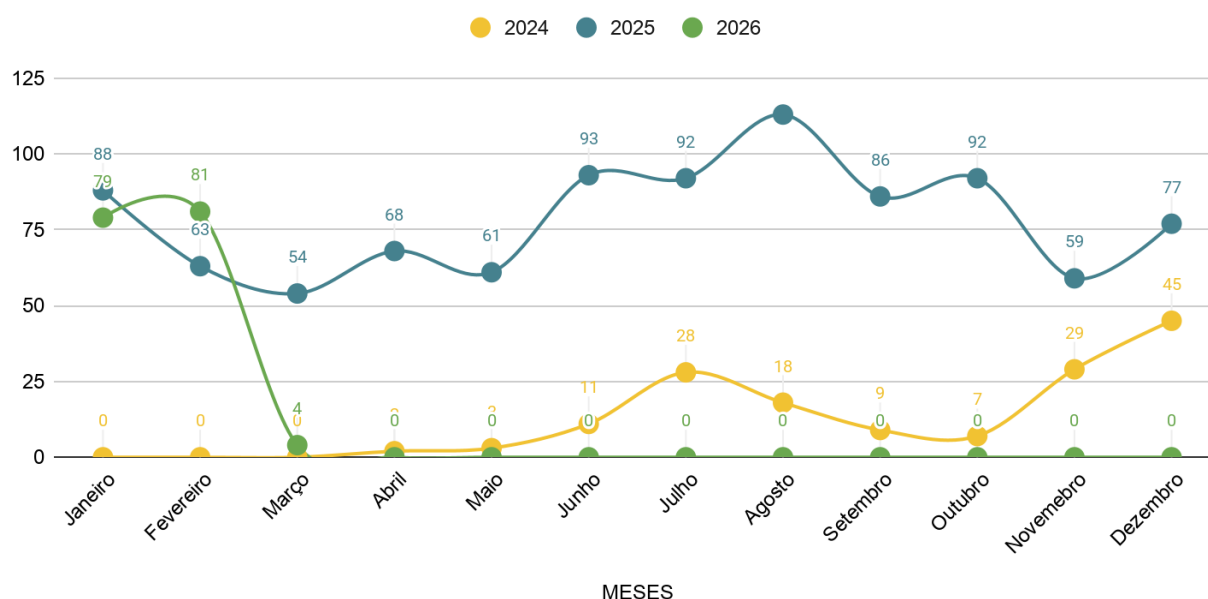
A seguir, tabela 1 detalhada sobre o tempo de espera para atendimento psicológico.

TABELA 01: Tempo de Espera na Fila de Atendimento Psicológico - Mossoró/RN		
Tempo de Espera	Perfil	Quantidade em espera
1 a 3 meses (Cadastrado de Janeiro a março de 2026)	São os ingressos mais recentes no sistema de regulação.	150
4 a 6 meses (Cadastrado de Outubro a Dezembro de 2025)	Reflete a demanda gerada no final do último ano letivo, período comum de encaminhamentos escolares.	230
7 a 9 meses (Cadastrado de Julho a Setembro de 2025)	É um dos maiores picos de retenção da fila. Um grande volume de crianças que buscaram ajuda no segundo semestre do ano passado ainda está sem resposta.	300
10 a 12 meses (Cadastrado de Abril a Junho de 2025)	Crianças e adolescentes que já estão completando 1 ano aguardando pelo primeiro atendimento.	220
1 ano e 1 mês a 1 ano e 6 meses (Cadastrado de Outubro a Março de 2025)	Outro gargalo crítico da fila, concentrando um bloco imenso de famílias que passaram por todo o ano letivo anterior sem conseguir assistência.	300
1 ano e 7 meses a 2 anos (Cadastrado de Abril a Setembro de 2024)	São os pacientes mais antigos do documento. Representam a demanda crônica e mais negligenciada pelo tempo, incluindo os cadastros iniciais que abrem o relatório.	88

3.5 Panorama geral das solicitações de atendimento em Psicologia nos anos de 2024, 2025 e 2026

O gráfico a seguir apresenta a evolução mensal das solicitações de atendimento em psicologia no município de Mossoró/RN, considerando os anos de 2024, 2025 e 2026. A análise temporal permite identificar padrões de crescimento, sazonalidade da demanda e possíveis fatores associados ao aumento ou redução das solicitações ao longo dos períodos observados (Gráfico 5).

Gráfico 05 – Solicitações de atendimento em psicologia por ano (2024, 2025 e 2026) - Mossoró/RN



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

A análise do desenvolvimento histórico das solicitações de atendimento em psicologia permite identificar padrões de comportamento distintos ao longo dos anos de 2024, 2025 e 2026.

No ano de 2024, as solicitações aparecem em registros nulos ou números reduzidos durante o primeiro semestre e crescimento progressivo ao longo do segundo semestre, com destaque para os meses de julho (28 solicitações), novembro (29 solicitações) e dezembro (45 solicitações).

Em 2025, há uma mudança nesse padrão, com aumento expressivo do volume de solicitações ao longo dos meses. Diante deste cenário, destacam-se os meses de junho (93 solicitações), julho (92 solicitações), agosto (113 solicitações) e outubro (92 solicitações). Além disso, o ano apresenta patamares elevados de solicitações, variando entre 54 e 113 solicitações mensais, o que evidencia a consolidação de uma demanda contínua e elevada ao longo do período.

No que se refere ao ano de 2026, é importante considerar que os dados analisados correspondem aos meses iniciais do ano, ainda em curso. Ainda assim, é possível observar um volume elevado de solicitações no início do período, com janeiro (79 solicitações) e fevereiro (81 solicitações).

Além disso, é importante destacar que o mês de março apresenta apenas 4 registros. Contudo, esse quantitativo reduzido decorre do fato de que a análise foi realizada ainda no decorrer do referido mês, não refletindo, portanto, a totalidade da demanda efetivamente existente no período.

De forma geral, a análise da série histórica evidencia que a demanda por atendimento psicológico no município não possui caráter pontual, mas apresenta natureza contínua e crescente ao longo dos anos. Dessa forma, é possível observar um movimento de ampliação progressiva iniciado em 2024, intensificado em 2025, com manutenção de patamares elevados, e continuidade em 2026, ainda que com dados parciais. Esse comportamento indica a consolidação de um padrão de demanda persistente ao longo do tempo.

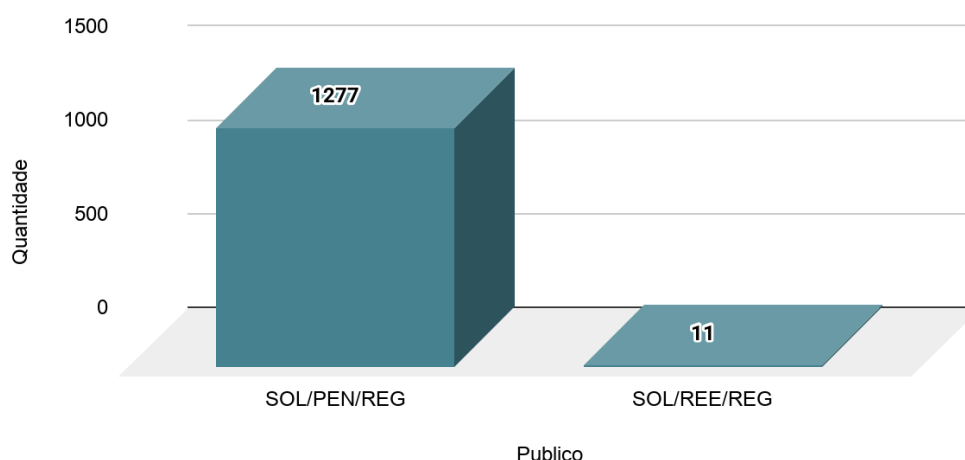
Esse dado é decisivo para o planejamento da política pública. Quando a demanda se mantém elevada ao longo do tempo, a resposta não pode depender apenas de medidas pontuais, mutirões ocasionais ou rearranjos internos. É necessário ampliar a capacidade instalada, recompor equipes, qualificar fluxos, territorializar estratégias e estabelecer planejamento de médio e longo prazo.

Bravo (2009), ao analisar a política de saúde no Brasil, destaca que o SUS está atravessado por disputas entre o projeto universal da reforma sanitária e tendências de focalização, precarização e restrição do acesso. A série histórica das solicitações em Mossoró/RN revela essa tensão. A necessidade social aumenta, mas a oferta pública não acompanha no mesmo ritmo. Com isso, a fila se consolida como expressão da distância entre o direito à saúde e sua efetivação cotidiana.

3.6 A regulação como gaveta institucional da demanda

A análise do andamento das solicitações no sistema de regulação de Mossoró/RN expõe a paralisia administrativa que agrava severamente a desassistência em saúde mental de crianças e adolescentes. Ao examinar a situação atual dos encaminhamentos, constata-se que a rede não está operando um fluxo dinâmico de cuidado, mas sim um vasto represamento burocrático (Gráfico 6).

Gráfico 06 – Status das solicitações na fila de espera para atendimento em psicologia no sistema de regulação - Mossoró/RN



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

A quase totalidade da fila, correspondente a esmagadores 99,1% das demandas (1.277 solicitações), encontra-se absolutamente estagnada sob o status “SOL/PEN/REG”, o que significa que são solicitações pendentes na regulação, aguardando sem qualquer previsão de desfecho. Em contrapartida, uma fração irrisória de 0,9%, equivalente a escassos 11 casos, apresenta o status “SOL/REE/REG”, indicando que foram reencaminhadas ou sofreram alguma mínima movimentação avaliativa dentro do sistema regulador.

O volume de quase 1.300 pacientes “pendentes” aponta que as famílias estão presas em um limbo: o município recebe o encaminhamento, formaliza a necessidade clínica do paciente, mas demonstra incapacidade gerencial e estrutural para dar vazão à demanda. Essa inércia do sistema de regulação é violenta, pois transfere todo o ônus da espera e da contenção de crises para o núcleo familiar, que frequentemente adocece e se desestrutura junto com a criança ou o adolescente.

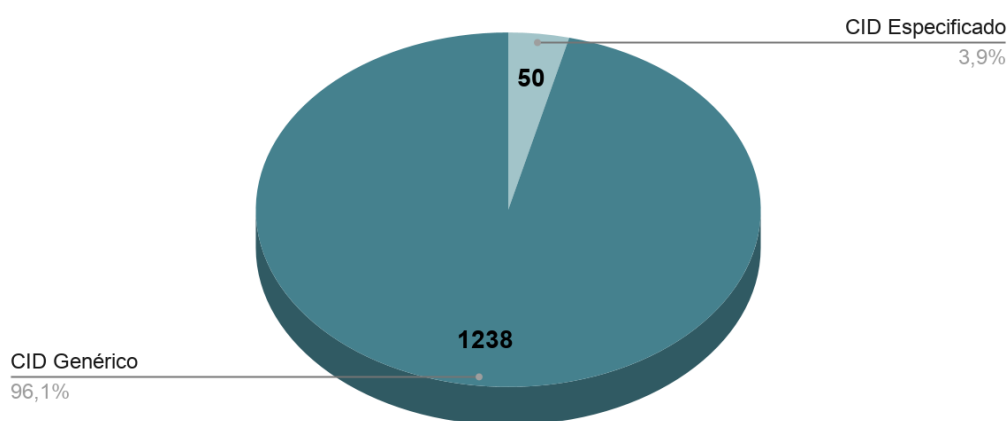
Por isso, a ideia de “gaveta da regulação” ajuda a compreender o problema. A demanda não desaparece; ela fica armazenada. O sofrimento é documentado, mas não enfrentado. O sistema cria uma aparência de organização porque há cadastro, status e classificação. Contudo, para a vida real das famílias, a experiência continua sendo a da espera.

Na prática, a Central de Regulação, que deveria ser um instrumento técnico para organizar a fila e assegurar a prioridade absoluta preconizada pelo ECA, atua neste cenário como uma barreira de acesso que perpetua a invisibilidade e aprofunda o sofrimento psicossocial dessas famílias, produz uma forma silenciosa de violência institucional.

3.7 A fragilidade do uso dos CIDs e o empobrecimento da informação em saúde

Para além da dinâmica de andamento das solicitações, observa-se que a qualificação das informações registradas no sistema de regulação também se apresenta como elemento relevante para a compreensão do funcionamento da fila, como podemos observar no gráfico abaixo (Gráfico 7):

Gráfico 07 – Utilização dos CIDs nas solicitações de atendimento para psicologia - Mossoró/RN



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

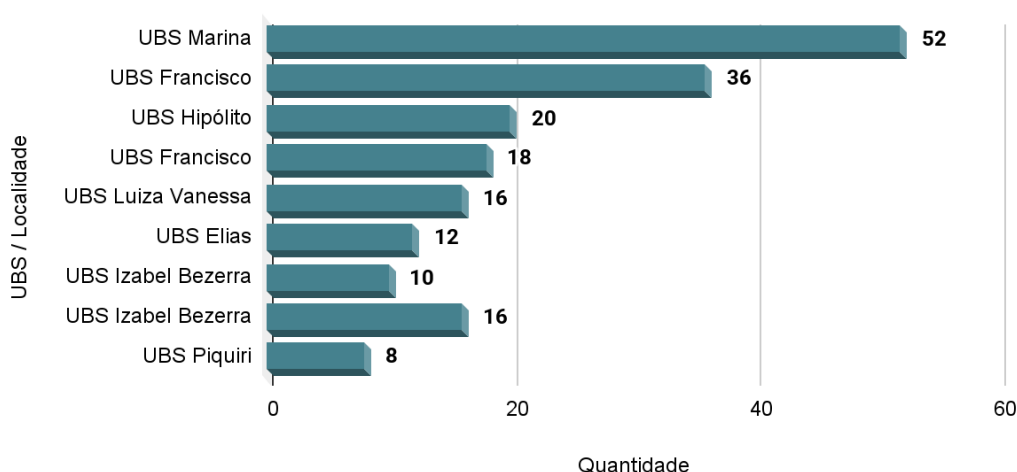
A análise da utilização da Classificação Internacional de Doenças (CID) nas solicitações de atendimento para psicologia ganha uma nova e preocupante dimensão ao cruzarmos os dados com a informação de que o AMI é o setor responsável por identificar e atestar o CID das crianças e adolescentes. Os dados da lista de espera apontam que a esmagadora maioria dos encaminhamentos, correspondente a 96,1% da fila, ingressa no sistema de regulação acompanhada apenas de “CIDs” genéricos, a exemplo do código “Z00” referente a exame geral.

Em números absolutos, isso significa que 1.238 pacientes aguardam atendimento sem que o seu sofrimento psíquico específico esteja formalmente mapeado, restando apenas 3,9% das demandas (50 pacientes) com CIDs devidamente especificados.

3.8 Zona rural, território e desigualdade de acesso:

A análise detalhada das solicitações originárias da zona rural de Mossoró/RN expõe um dos recortes mais críticos da desassistência em saúde mental de crianças e adolescentes, adicionando a barreira geográfica ao já existente represamento do sistema. De acordo com o levantamento, há um total de 188 solicitações de crianças e adolescentes de áreas rurais aguardando atendimento psicológico, conforme demonstra o gráfico a seguir (Gráfico 8).

Gráfico 08 – Solicitações para atendimento em psicologia oriundas da Zona rural - Mossoró/RN



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

A distribuição desta demanda não é homogênea e revela polos de alta concentração, indicando possíveis epicentros de vulnerabilidade social ou uma atuação mais rigorosa de identificação nessas localidades. A comunidade da Barrinha lidera isoladamente a fila, com a UBS Marina Ferreira sendo responsável por 52 solicitações. Em seguida, a comunidade de Riacho Grande aparece como o segundo maior gargalo territorial, registrando 36 pacientes em espera na UBS Francisco Neto da Luz.

Além desses pólos principais, a necessidade de cuidado em saúde mental permeia de forma capilarizada por todo o território rural do município. A UBS Hipólito contabiliza 20 solicitações, seguida de perto pela UBS Francisco Canindé Ferreira, na comunidade do Pau Branco, com 18 pacientes aguardando vaga. O cenário de desassistência também se estende para as UBSs Luiza Vanessa da Silva Marinho, na Maísa, e Alcides Martins Veras, na Passagem de Pedra, ambas com 16 demandas reprimidas cada. Completam o mapeamento a UBS Elias Honorato, na comunidade da Alagoinha, com 12 solicitações, a UBS Izabel Bezerra de Araújo, no Jucuri, com 10, e a UBS Piquiri, com 8 pedidos de atendimento pendentes.

Para essas 188 famílias, conseguir o agendamento da consulta é apenas a primeira barreira a ser transposta, visto que a manutenção do tratamento exigirá deslocamentos

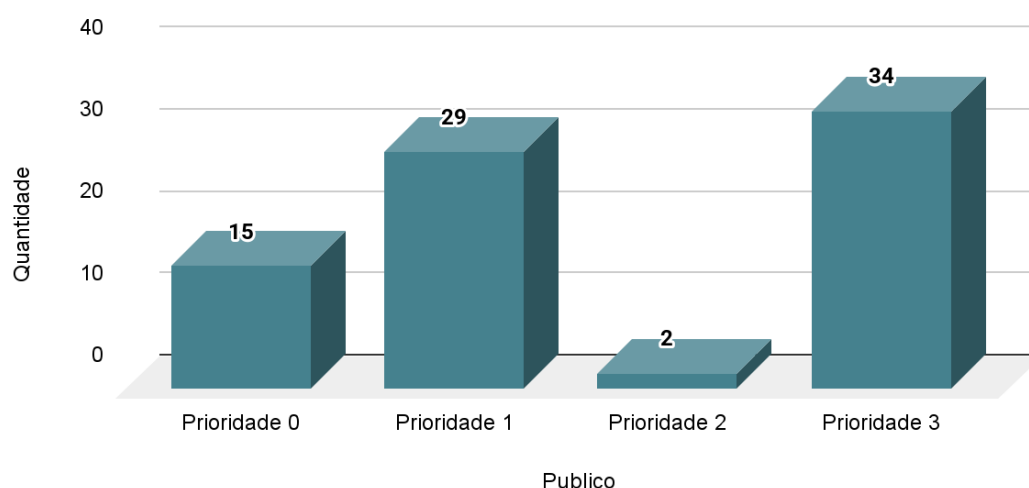
frequentes até a zona urbana, impondo custos logísticos e financeiros altíssimos que frequentemente resultam em evasão terapêutica. Cabe ressaltar ainda que localidades com números menores de encaminhamentos não traduzem necessariamente a ausência de adoecimento psíquico, podendo sinalizar uma forte subnotificação atrelada ao isolamento e à dificuldade de acesso à própria unidade básica de saúde.

Nesse cenário, cabe lembrar que, a equidade, princípio estruturante do SUS, exige reconhecer que diferentes grupos precisam de respostas diferenciadas para acessar o mesmo direito (BRASIL, 1990a). No caso da zona rural, isso significa pensar estratégias territorializadas, como atendimento itinerante, busca ativa, articulação com as UBSs, transporte sanitário e fluxos intersetoriais com educação e assistência social. Sem isso, a universalidade permanece formal, mas o acesso continua desigual.

3.9 Psicologia e psicopedagogia: a dupla espera e a fragmentação do cuidado

A análise da sobreposição de demandas por atendimento em psicologia e psicopedagogia revela uma das faces mais complexas da desassistência no município, evidenciando o imbricamento direto entre o sofrimento mental e as dificuldades de aprendizagem (Gráfico 9).

Gráfico 09 – Sobreposição de demandas por atendimento em psicologia e psicopedagogia, segundo classificação de risco - Mossoró/RN



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

De acordo com os dados apresentados no documento, do universo de 137 crianças e adolescentes que aguardam atendimento psicopedagógico na rede municipal, constata-se que 82 pacientes também estão inseridos na fila de espera para intervenção psicológica. Ao cruzar essa dupla retenção de demanda com a classificação de risco estipulada pelo sistema, o cenário se mostra ainda mais alarmante.

Observa-se que 15 desses pacientes com dupla demanda encontram-se na Prioridade 0, indicando situação de emergência, enquanto outros 29 estão alocados na Prioridade 1, o que configura quadros de urgência clínica. Completam essa estratificação 34 usuários classificados na Prioridade 2 e 2 pacientes na Prioridade 2.

O fato de termos 44 crianças e adolescentes (somando as Prioridades 0 e 1) em situação clínica de urgência e emergência aguardando simultaneamente por suporte psicológico e psicopedagógico comprova que o adoecimento psíquico não está ocorrendo de forma isolada. Ele possivelmente está corroendo frontalmente o neurodesenvolvimento, a sociabilidade e a trajetória escolar desses sujeitos. Essa dupla barreira de acesso condena o paciente a um ciclo progressivo de violações de direitos garantidos pelo ECA.

A integralidade, prevista na Lei nº 8.080/1990, exige que o SUS reconheça os sujeitos em sua totalidade, considerando suas múltiplas necessidades e condições de vida (BRASIL, 1990a). No caso das crianças e adolescentes que aguardam psicologia e psicopedagogia, essa integralidade deveria se traduzir em fluxos interdisciplinares, diálogo com a escola, acompanhamento familiar e articulação com a assistência social. Quando cada demanda fica presa em uma fila separada, lenta e pouco comunicante, o cuidado perde potência e a criança permanece no centro de uma rede que a registra, mas não a acompanha.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permite concluir que a fila de espera para atendimento psicológico de crianças e adolescentes em Mossoró/RN não expressa apenas um descompasso operacional entre procura e oferta. Ela revela uma forma concreta de desproteção social, na qual o direito à saúde é reconhecido formalmente, mas não se realiza de modo oportuno na vida dos sujeitos que dele dependem. A permanência de crianças e adolescentes em espera prolongada, inclusive em situações classificadas como urgentes e emergenciais, demonstra que a regulação tem funcionado mais como mecanismo de retenção da demanda do que como instrumento efetivo de garantia do acesso.

O principal achado do estudo está na contradição entre a identificação institucional do risco e a ausência de resposta assistencial compatível. Quando o sistema classifica 667 crianças e adolescentes nas Prioridades 0 e 1, mas mantém esses usuários na fila, a

prioridade deixa de operar como proteção concreta e passa a registrar a própria insuficiência da rede. Essa realidade tensiona diretamente o princípio da prioridade absoluta previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, que exige precedência no atendimento e proteção integral à infância e à adolescência (BRASIL, 1990).

Outro ponto central é que o tempo de espera não pode ser tratado como variável neutra. Em saúde mental infantojuvenil, o tempo sem cuidado pode agravar sofrimentos, comprometer vínculos, repercutir na trajetória escolar e ampliar a sobrecarga das famílias. Por isso, a fila não representa apenas atraso: ela produz efeitos concretos sobre o desenvolvimento e aprofunda desigualdades já existentes, sobretudo entre famílias que dependem exclusivamente do SUS e não conseguem recorrer à rede privada.

A análise também mostrou que a desigualdade territorial atravessa o acesso ao cuidado. As solicitações oriundas da zona rural revelam que a distância dos serviços, os custos de deslocamento e a dificuldade de continuidade terapêutica tornam a espera ainda mais grave para essas famílias. Assim, a universalidade do SUS, prevista na Lei nº 8.080/1990, só poderá se concretizar se a gestão reconhecer que diferentes territórios exigem respostas diferenciadas, com busca ativa, cuidado itinerante e articulação com a atenção básica (BRASIL, 1990).

Por fim, a sobreposição entre psicologia e psicopedagogia evidencia que o sofrimento psíquico não aparece isolado das dificuldades de aprendizagem e das condições de vida. A resposta pública, portanto, não pode permanecer fragmentada em filas paralelas. O enfrentamento da demanda reprimida exige recomposição das equipes, qualificação dos registros, prioridade real aos casos graves e construção de fluxos intersetoriais entre saúde, educação e assistência social.

Entende-se assim, que a fila de espera analisada é expressão de uma rede que reconhece a demanda, mas ainda não consegue transformá-la em cuidado. Enquanto a regulação permanecer como espaço de espera indefinida, o direito à saúde continuará existindo mais como promessa normativa do que como experiência concreta para crianças, adolescentes e famílias. Superar esse quadro exige decisão política, planejamento público e compromisso efetivo com a proteção integral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Brasília, DF, 1990a.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 1990b.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Brasília, DF, 2016.

BRAVO, Maria Inês Souza. Política de saúde no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (org.). Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

PAIM, Jairnilson Silva. **O que é o SUS**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 3, p. 33-40, 2001.

A MULHER DESASSISTIDA: OS GARGALOS NO ACESSO AOS EXAMES E ÀS CONSULTAS GINECOLÓGICAS NO AMBULATÓRIO MATERNO INFANTIL (AMI) DE MOSSORÓ/RN

Jéssica Lima Rocha Nogueira¹

Fernanda Ianael Evangelista de Oliveira²

RESUMO

Este artigo analisa a demanda reprimida por atendimento ginecológico no Ambulatório Materno Infantil de Mossoró/RN, tomando como eixo central os gargalos no acesso às consultas e exames especializados em saúde da mulher. A pesquisa possui natureza documental, quantitativa e analítico-descritiva, construída a partir da sistematização de dados institucionais referentes à fila de espera, ao perfil etário das usuárias, aos registros por CID, ao tempo de permanência na fila e à procedência territorial das solicitações. Os resultados revelam a existência de 813 mulheres aguardando atendimento ginecológico, com concentração nas faixas etárias de 45 a 59 anos e de 35 a 44 anos, sem excluir a presença de meninas, adolescentes e idosas na lista de espera. A análise também evidencia predominância de registros genéricos por CID, especialmente o Z00, e tempos de espera que alcançam quatro meses ou mais. A demanda oriunda da zona rural, com 80 solicitações, mostra que o acesso ao cuidado ginecológico também é atravessado por barreiras territoriais, custos de deslocamento e desigualdades na continuidade do acompanhamento. Conclui-se que a fila de ginecologia expressa limites concretos da rede pública municipal na garantia da saúde das mulheres, especialmente quando atinge sujeitos em diferentes ciclos de vida e grupos que demandam atenção prioritária. O enfrentamento desse cenário exige qualificação da regulação, ampliação da oferta, fortalecimento da atenção básica, territorialização do cuidado e construção de fluxos capazes de assegurar acesso oportuno às consultas e exames ginecológicos.

Palavras-Chave: Saúde da mulher; Atendimento Ginecológico; Demanda reprimida; Direito à Educação.

¹ Assistente Social. Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mestre em Serviço Social e Direitos Sociais da UERN. Assistente Ministerial em Serviço Social vinculada a Equipe de Referência das Promotorias da Infância de Mossoró.

² Assistente social. Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Direitos Sociais da UERN. Residente em Serviço Social na 12ª Promotoria de Justiça de Mossoró/RN. ORCID: 0000-0002-2492-3390.

1 INTRODUÇÃO:

O acesso das mulheres às políticas públicas de saúde precisa ser compreendido a partir das desigualdades que estruturam a formação social brasileira. Ainda que a Constituição Federal de 1988 reconheça a saúde como direito de todos e dever do Estado, sua efetivação concreta não ocorre de forma homogênea entre os diferentes grupos sociais (BRASIL, 1988). As mulheres vivenciam esse processo em condições marcadas por desigualdades de gênero, raça/etnia, classe, geração e território, o que repercute diretamente na forma como acessam, permanecem ou são excluídas dos serviços públicos.

Esse entendimento é fundamental para analisar o acesso à saúde. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher reconhece que a atenção às mulheres deve considerar suas condições concretas de vida, os diferentes ciclos etários, as desigualdades sociais e as especificidades de raça, classe, território e geração (BRASIL, 2004). Essa perspectiva amplia a compreensão da saúde da mulher para além da dimensão reprodutiva, incorporando ações de promoção, prevenção, diagnóstico, tratamento e acompanhamento integral. Assim, o cuidado ginecológico não pode ser reduzido a um procedimento isolado ou a uma demanda pontual; ele integra o direito das mulheres à saúde, à prevenção, à informação, à autonomia e ao acompanhamento contínuo.

A Lei nº 8.080/1990, ao regulamentar o Sistema Único de Saúde, estabelece a universalidade, a integralidade e a equidade como princípios estruturantes da política pública de saúde (BRASIL, 1990). Esses princípios indicam que a rede pública deve reconhecer as necessidades distintas da população e organizar respostas compatíveis com essas diferenças. No caso das mulheres, isso exige considerar que o acesso às consultas e exames ginecológicos é atravessado por condições materiais concretas, como renda, transporte, território, jornada de trabalho, responsabilidade pelo cuidado familiar, acesso à informação e disponibilidade dos serviços.

A fila de espera para atendimento ginecológico, portanto, expressa os limites concretos da política pública quando a demanda das mulheres é registrada, mas não se transforma em atendimento em tempo adequado. A demora no acesso a consultas e exames pode adiar diagnósticos, prolongar sintomas, interromper acompanhamentos e agravar situações que exigiriam resposta mais célere. Para meninas, adolescentes, mulheres idosas, negras, pobres e residentes na zona rural, esses obstáculos assumem maior densidade, pois se somam a outras barreiras históricas de acesso aos direitos.

É nesse contexto que este artigo analisa a demanda reprimida por atendimento ginecológico no Ambulatório Materno Infantil de Mossoró/RN. A pesquisa parte dos dados institucionais sistematizados no Relatório Técnico nº 002/2026, elaborado no âmbito da Notícia de Fato nº 02.23.2021.0000015/2026-28, instaurada pela 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró/RN, com foco nos gargalos de acesso às consultas e exames ginecológicos.

A relevância do estudo está em compreender a fila de ginecologia como expressão das desigualdades que atravessam a efetivação do direito à saúde das mulheres. A análise considera o perfil etário das usuárias, os registros por CID, o tempo de permanência na fila e a procedência territorial das solicitações, especialmente aquelas oriundas da zona rural. Ao fazer esse percurso, buscamos evidenciar como a organização da regulação, a qualidade das informações em saúde, a distribuição territorial dos serviços e a capacidade de resposta da rede pública interferem diretamente no cuidado ofertado às mulheres.

O artigo está organizado em quatro partes. A primeira apresenta o percurso metodológico, indicando a natureza da pesquisa, as fontes utilizadas e os procedimentos de sistematização dos dados. A segunda discute a demanda reprimida por atendimento ginecológico a partir do perfil etário das mulheres em espera. A terceira analisa a qualificação dos registros por CID, o tempo de permanência na fila e a dimensão territorial da demanda. Por fim, as considerações finais retomam os principais achados e apontam a necessidade de qualificação da regulação, ampliação da oferta, fortalecimento da atenção básica e territorialização do cuidado em saúde da mulher.

2 METODOLOGIA

Este artigo resulta de uma pesquisa de natureza documental, quantitativa e analítico-descritiva, construída a partir da análise de dados institucionais referentes à demanda reprimida por atendimento ginecológico no Ambulatório Materno Infantil de Mossoró/RN. A principal fonte utilizada foi o conjunto de informações sistematizadas no Relatório Técnico nº 002/2026, elaborado no âmbito da Notícia de Fato nº 02.23.2021.0000015/2026-28, instaurada pela 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró/RN.

A análise tomou como base os dados oriundos da Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN, especialmente aqueles referentes à lista de espera para atendimento em ginecologia no AMI. Foram considerados indicadores relativos ao perfil etário das usuárias, à classificação das solicitações por CID, ao tempo de permanência na fila e à procedência territorial da demanda, com destaque para as solicitações provenientes de Unidades Básicas de Saúde localizadas na zona rural do município.

Os dados foram sistematizados em números absolutos e percentuais, articulados à leitura crítica dos gráficos e tabelas produzidos a partir das informações institucionais. O objetivo foi compreender o que a fila de espera revela sobre a capacidade de resposta da rede pública, a organização da regulação e os limites concretos para a efetivação do direito à saúde das mulheres.

Do ponto de vista teórico e jurídico, a interpretação dos dados foi orientada pelo direito à saúde previsto na Constituição Federal de 1988, pelos princípios do Sistema Único de Saúde estabelecidos na Lei nº 8.080/1990 e pela compreensão ampliada da saúde da mulher, considerando as desigualdades de gênero, geração, território e acesso aos serviços (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990a; BRASIL, 2004).

3 A DEMANDA REPRIMIDA POR ATENDIMENTO GINECOLÓGICO NO AMBULATÓRIO MATERNO INFANTIL

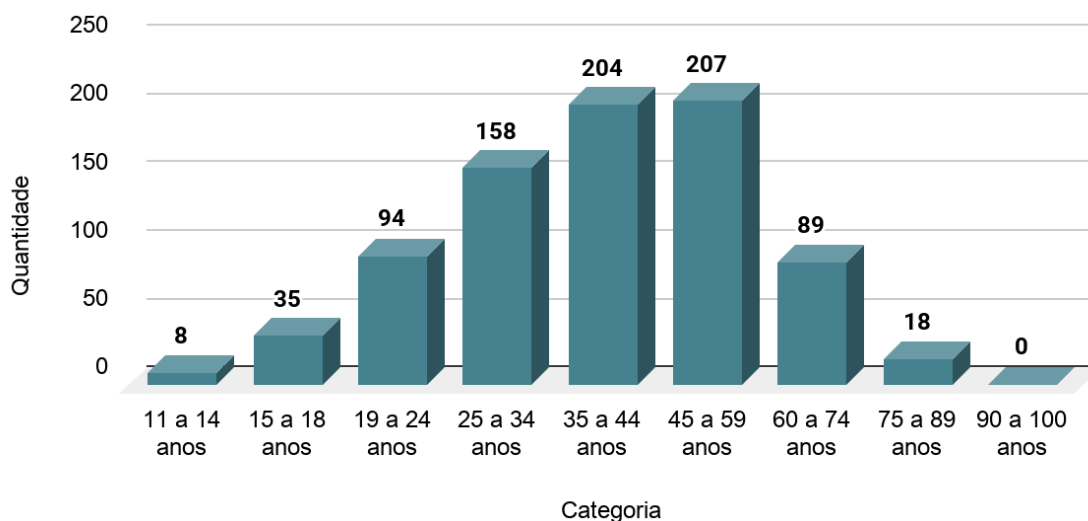
A fila de espera para atendimento ginecológico no Ambulatório Materno Infantil de Mossoró/RN expressa um gargalo relevante no acesso das mulheres aos serviços especializados. Os dados analisados apontam 813 mulheres aguardando atendimento em ginecologia, número que evidencia a pressão existente sobre a rede municipal e a necessidade de compreender quem são essas mulheres, há quanto tempo aguardam e de quais territórios partem suas solicitações.

A organização da fila considera critérios de classificação de risco distribuídos em quatro níveis: Prioridade zero, correspondente a situações de emergência; Prioridade 1, relativa a urgências; Prioridade 2, referente a demandas não urgentes; e Prioridade 3, destinada a atendimentos eletivos. Essa classificação deveria orientar a ordenação do acesso conforme a gravidade das situações apresentadas .

3.1 Perfil etário: mulheres em diferentes ciclos de vida na fila de espera

O perfil etário das mulheres que aguardam vaga é diverso. Para melhor compreensão, distribuímos as mulheres que aguardam atendimento ginecológico nas seguintes faixas etárias: 11 a 14 anos, 15 a 18 anos, 19 a 24 anos, 25 a 34 anos, 35 a 44 anos, 45 a 59 anos, 60 a 74 anos, 75 a 89 anos e 90 a 100 anos, conforme apresentado no gráfico abaixo (Gráfico 1).

Gráfico 01 – Usuárias em espera para atendimento em ginecologia no Ambulatório Materno Infantil (AMI) - Distribuição por grupo etário



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

A análise do gráfico evidencia que a demanda reprimida por atendimento em ginecologia apresenta concentração significativa nas faixas etárias adultas. Nesse cenário é possível observar a incidência entre mulheres de 45 a 59 anos, com 207 mulheres (25,5%) e de 35 a 44 anos, com 204 mulheres (25,1%), seguidas pela faixa de 25 a 34 anos, com 158 mulheres (19,4%).

Esses dados indicam forte presença de mulheres adultas em idade produtiva e reprodutiva, além de mulheres que vivenciam o climatério e outras mudanças importantes do ciclo de vida. O acesso ao atendimento ginecológico, nesse contexto, tem impacto direto na prevenção, no diagnóstico precoce, no acompanhamento de sintomas e na continuidade do cuidado. A demora no atendimento pode produzir efeitos que ultrapassam a dimensão individual, pois repercute sobre a vida familiar, laboral e social dessas mulheres.

As faixas etárias mais jovens apresentam menor representatividade, tendo em vista que o público de 19 a 24 anos contabiliza 94 mulheres (11,6%), seguida da faixa etária entre 15 a 18 anos, com 35 mulheres (4,3%) e de 11 a 14 anos, com 08 meninas (1,0%). A existência de meninas e adolescentes aguardando atendimento ginecológico revela que as necessidades de cuidado nessa área começam antes da vida adulta e exigem uma rede preparada para acolher demandas relacionadas à puberdade, sexualidade, prevenção, violências, orientação e acompanhamento em saúde.

Importa evidenciar, embora estejam em menor número em relação às demais pessoas, que crianças e adolescentes do sexo feminino também figuram na lista de espera para atendimentos ginecológicos, demonstrando que a dificuldade para atendimento em saúde para essa população não se restringe à esfera da saúde mental.

Quanto às faixas etárias mais elevadas, o grupo de 60 a 74 anos reúne 89 mulheres (10,9%) e o grupo de 75 a 89 anos contabiliza 18 mulheres (2,2%). Não há registros na faixa etária de 90 a 100 anos (0,0%).

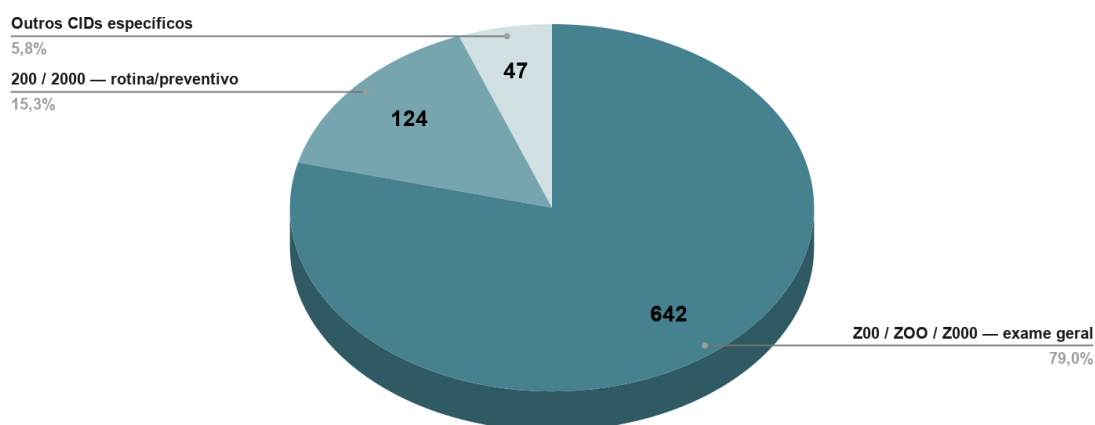
Embora as mulheres com mais de 60 anos representem apenas 13,1% da demanda em termos percentuais, esse índice corresponde, em números absolutos, a 107 idosas aguardando atendimento em ginecologia. Esse cenário evidencia que a atual lista de espera engloba três grupos prioritários: crianças, adolescentes e pessoas idosas.

3.2 Registros por CID: quando a informação genérica limita a regulação

A análise das solicitações para atendimento em ginecologia evidencia a forma como os diagnósticos têm sido registrados pelas unidades de saúde, permitindo identificar a utilização de códigos da Classificação Internacional de Doenças (CID), tanto de natureza genérica quanto específica.

Tal análise contribui para a qualificação do processo regulatório, na medida em que o registro adequado das informações impacta diretamente na priorização e no direcionamento dos atendimentos, como podemos observar no gráfico a seguir (Gráfico 2):

Gráfico 02 – Utilização dos CIDs nas solicitações de atendimento para ginecologia no Ambulatório Materno Infantil (AMI)



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

A partir da análise do gráfico, é possível observar uma **predominância expressiva do CID Z00**, correspondente a “exame geral e investigação de pessoas sem queixas ou diagnóstico relatado”³, com 642 registros (78,9%). Em seguida, identificam-se 124 solicitações classificadas sob os códigos 200/2000 — rotina/preventivo, representando 15,3% do total. Por fim, os CIDs específicos, que correspondem a diagnósticos ou sintomas determinados, somam 47 registros (5,8%).

Os dados demonstram a predominância de registros associados a classificações genéricas de atendimento, em comparação aos CIDs específicos, conforme a distribuição apresentada.

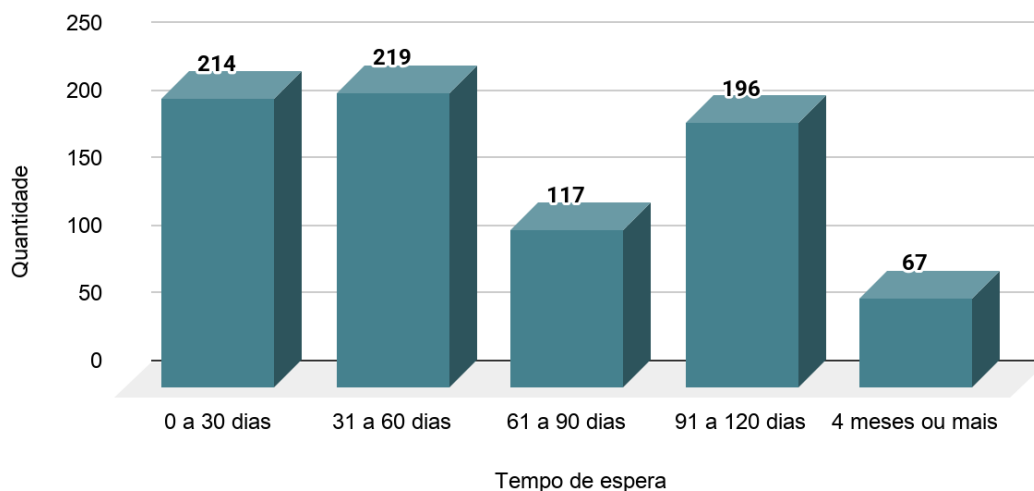
4.2.3 Tempo de espera: a demora como barreira ao cuidado ginecológico

Este tópico apresenta a análise do tempo de espera das usuárias na fila para atendimento em ginecologia, no âmbito do Ambulatório Materno-Infantil (AMI), considerando o período de solicitação dos atendimentos e sua distribuição ao longo do tempo.

Para fins de sistematização da análise, os dados foram organizados em intervalos temporais progressivos, definidos em: **0 a 30 dias, 31 a 60 dias, 61 a 90 dias, 91 a 120 dias e 4 meses ou mais**. Essa segmentação permite observar, de forma estruturada, a dinâmica de entrada e permanência das usuárias na fila, distinguindo demandas mais recentes daquelas que permanecem por períodos prolongados sem acesso ao atendimento, como podemos observar no gráfico a seguir (Gráfico 3):

³ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *CID-10: Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde*. São Paulo: EDUSP, 2017. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/cid10/V2008/cid10.htm>

Gráfico 03 – Tempo de permanência dos usuários na fila de espera para atendimento ginecológico no Ambulatório Materno (AMI)



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

O cronograma de espera indica que 214 mulheres (26,3%) aguardam atendimento no intervalo de 0 a 30 dias, com solicitações registradas entre 05/02/2026 e 06/03/2026. No intervalo de 31 a 60 dias, contabilizam-se 219 mulheres (26,9%), cujas solicitações ocorreram entre 05/01/2026 e 04/02/2026.

No período de 61 a 90 dias, registram-se 117 mulheres (14,4%), com solicitações compreendidas entre 06/12/2025 e 04/01/2026. Já no intervalo de 91 a 120 dias, foram identificadas 196 mulheres (24,1%), com registros entre 06/11/2025 e 05/12/2025. Por fim, o grupo com tempo de espera de 4 meses ou mais reúne 67 mulheres (8,3%), cujas solicitações foram realizadas entre 23/10/2025 e 05/11/2025.

O total geral corresponde a 813 mulheres em fila de espera. No que se refere à linha temporal das solicitações, a data mais antiga registrada é 23/10/2025, enquanto a mais recente corresponde a 06/03/2026 (Tabela 1).

TABELA 01 – Cronograma de Espera da Fila de Ginecologia

Tempo de Espera	Período de Solicitação	Quantidade de Mulheres
0 a 30 dias (Aguardam dias)	05/02/2026 a 06/03/2026	214 mulheres
1 mês (31 a 60 dias)	05/01/2026 a 04/02/2026	219 mulheres
2 meses (61 a 90 dias)	06/12/2025 a 04/01/2026	117 mulheres
3 meses (91 a 120 dias)	06/11/2025 a 05/12/2025	196 mulheres
4 meses ou mais	23/10/2025 a 05/11/2025	67 mulheres
Total Geral: 813 mulheres		

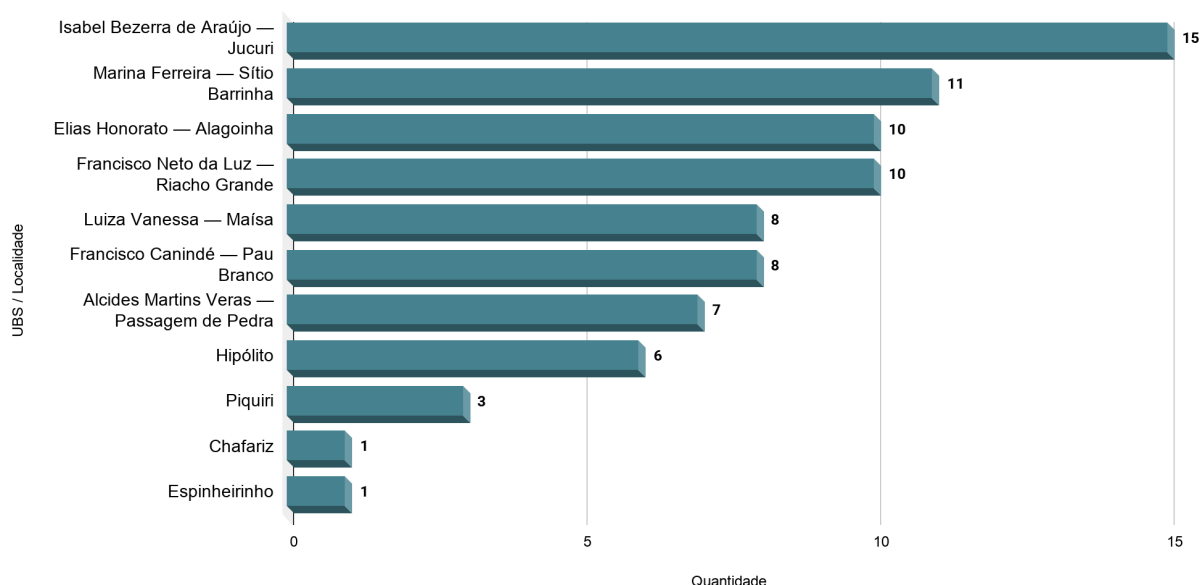
Cabe salientar que na saúde ginecológica, o tempo tem peso próprio. A demora pode atrasar exames, dificultar diagnósticos, prolongar sintomas e fragilizar a prevenção. Em situações relacionadas a alterações menstruais, dores, sangramentos, infecções, lesões, suspeitas de neoplasias ou acompanhamento de condições crônicas, a espera pode interferir diretamente na evolução do quadro. Para mulheres com menor renda, a fila também aprofunda desigualdades, pois a alternativa privada nem sempre é possível.

A análise do tempo de espera precisa ser articulada ao princípio da integralidade. A Lei nº 8.080/1990 define que a atenção à saúde deve considerar o conjunto das necessidades dos usuários e assegurar ações de promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1990a). Quando o acesso ao atendimento especializado se torna lento, a integralidade perde força concreta, pois a rede deixa de garantir continuidade entre a identificação da demanda e sua resposta assistencial.

3.4 Zona rural: território, deslocamento e desigualdade de acesso

A distribuição territorial da demanda revela outro eixo crítico. Das 813 mulheres em fila de espera, 80 solicitações são oriundas de Unidades Básicas de Saúde localizadas na zona rural do município de Mossoró/RN. Esse dado precisa ser lido a partir das barreiras que atravessam o cotidiano das mulheres rurais, especialmente quando o atendimento especializado se concentra em equipamentos urbanos (Gráfico 4).

Gráfico 04 – Solicitações para atendimento em ginecologia no Ambulatório Materno Infantil (AMI) oriundas da Zona Rural - Mossoró/RN



Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Mossoró/RN

A UBS Isabel Bezerra de Araújo, localizada em Jucuri, registra 15 solicitações (18,8%), seguida pela UBS Marina Ferreira, no Sítio Barrinha, com 11 solicitações (13,8%). As UBS Elias Honorato, em Alagoinha, e Francisco Neto da Luz, em Riacho Grande, contabilizam 10 solicitações cada (12,5% cada).

Na sequência, a UBS Luiza Vanessa, na Maísa, e a UBS Francisco Canindé Ferreira, em Pau Branco, apresentam 8 solicitações cada (10,0% cada). A UBS Alcides Martins Veras, em Passagem de Pedra, registra 7 solicitações (8,8%), enquanto a UBS Hipólito contabiliza 6 solicitações (7,5%).

As menores frequências correspondem à UBS Piquiri, com 3 solicitações (3,8%), e às UBS Chafariz e Espinheirinho, com 1 solicitação cada (1,3% cada).

Como se pode observar, existe uma demanda reprimida significativa em números absolutos oriunda das zonas rurais do município de Mossoró, destacando as barreiras geográficas e estruturais que esses moradores ainda enfrentam para acessar a rede de serviços.

A equidade exige respostas diferenciadas para necessidades desigualmente distribuídas. No caso das mulheres da zona rural, isso significa fortalecer a atenção básica, qualificar os encaminhamentos, organizar transporte sanitário, ampliar estratégias itinerantes e aproximar o cuidado dos territórios. Sem essas medidas, a universalidade permanece limitada pela distância concreta entre as mulheres e os serviços.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da demanda reprimida por atendimento ginecológico no Ambulatório Materno Infantil de Mossoró/RN permite concluir que a fila expressa limites importantes da rede pública municipal na garantia da saúde das mulheres. O principal achado do estudo está na presença de uma demanda numericamente expressiva, composta por mulheres em diferentes ciclos de vida, incluindo meninas, adolescentes, adultas e idosas. Essa diversidade mostra que o cuidado ginecológico precisa ser organizado de forma ampla, contínua e sensível às necessidades específicas de cada faixa etária.

A predominância de mulheres adultas na fila evidencia a pressão sobre os serviços especializados em uma fase da vida marcada por demandas preventivas, reprodutivas, hormonais, laborais e familiares. A presença de meninas, adolescentes e idosas, ainda que em menor número, exige atenção prioritária da rede. Esses grupos não podem ficar diluídos em uma fila comum sem que suas especificidades sejam reconhecidas pela regulação.

Outro ponto relevante está na fragilidade dos registros por CID. A predominância de classificações genéricas limita a capacidade da gestão de compreender a gravidade das demandas, organizar prioridades e planejar respostas adequadas. Qualificar a informação em saúde é condição para uma regulação mais justa e para a construção de fluxos capazes de diferenciar demandas preventivas, sintomas específicos e situações que exigem maior celeridade.

O tempo de espera também aparece como elemento crítico. Mesmo quando a fila ginecológica apresenta períodos menores que outras especialidades, a demora pode comprometer a prevenção, diagnóstico e continuidade do cuidado. Na saúde das mulheres, adiar consultas e exames pode significar atrasar investigações importantes, prolongar sintomas e ampliar desigualdades entre quem consegue buscar atendimento privado e quem depende exclusivamente da rede pública.

A dimensão territorial reforça essa desigualdade. As solicitações provenientes da zona rural demonstram que o acesso ao cuidado ginecológico depende também de transporte, distância, condições econômicas e capacidade de manter acompanhamento regular. A resposta pública precisa reconhecer essas barreiras e organizar estratégias territorializadas, com fortalecimento da atenção básica, busca ativa, atendimento itinerante e fluxos de regulação mais sensíveis às condições concretas de vida das mulheres.

Conclui-se que a fila de ginecologia analisada revela uma rede que registra a demanda, mas ainda enfrenta dificuldades para convertê-la em cuidado oportuno. O enfrentamento desse quadro exige ampliação da oferta, recomposição de equipes, qualificação dos registros, fortalecimento da regulação e organização de estratégias específicas para mulheres em situação de maior vulnerabilidade, especialmente meninas, adolescentes, idosas e

usuárias da zona rural. Garantir saúde ginecológica em tempo adequado é parte indispensável da efetivação do direito à saúde das mulheres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Brasília, DF, 1990a.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 1990b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher: princípios e diretrizes. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004.

BRAVO, Maria Inês Souza. Política de saúde no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (org.). Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2009.

MOSSORÓ/RN. 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró. Relatório Técnico nº 002/2026: Notícia de Fato nº 02.23.2021.0000015/2026-28. Mossoró/RN, 2026.

Assistência Social



PANORAMA CRÍTICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MOSSORÓ/RN: MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE

Guglielmo Marconi Soares de Castro¹

Rebeka Barbosa de Melo Araújo²

Gabriel Costa Alves³

RESUMO

Este artigo analisa os serviços da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade em Mossoró/RN, tomando como referência o funcionamento do CREAS, da Casa de Passagem Olga Pereira e do Instituto Amantino Câmara. O estudo evidencia que a rede socioassistencial municipal opera em uma zona de tensão entre a responsabilidade pública formalmente prevista e a insuficiência concreta das condições de oferta. No CREAS, a demanda reprimida no PAEFI, a cobertura restrita à zona urbana, a ausência de veículo exclusivo e a equipe incompleta revelam que o acompanhamento especializado tem sido limitado por entraves materiais e territoriais. Na Alta Complexidade, a Casa de Passagem, originalmente destinada ao acolhimento provisório, passa a absorver pessoas idosas com alto grau de dependência, convertendo a excepcionalidade em rotina institucional. O Instituto Amantino Câmara, por sua vez, expressa o esgotamento de um modelo que transfere à filantropia a responsabilidade pelo cuidado de longa duração sem assegurar financiamento regular e compatível com as exigências normativas. Argumenta-se que tais situações são manifestações de uma rede que funciona sob contenção permanente da demanda, deslocando responsabilidades entre serviços, trabalhadores, famílias e entidades filantrópicas. Desse modo, conclui-se que a Proteção Social Especial em Mossoró/RN se mantém como resposta indispensável às violações de direitos, mas opera sob um padrão de insuficiência que compromete sua capacidade protetiva e evidencia a urgência de financiamento público contínuo, recomposição das equipes, ampliação da cobertura territorial e implantação de retaguarda pública para o cuidado de longa duração.

¹ Promotor de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Coordenador do CAOP Inclusão do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

² Assistente Ministerial em Serviço Social do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Mestranda em Serviço Social e Direitos Sociais pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). ORCID: 0009-0000-0746-5167.

³ Estagiário em Serviço Social do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Graduando em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

Palavras-chave: Assistência Social; Proteção Social Especial; CREAS; ILPI; Pessoa Idosa; Mossoró/RN.

1 INTRODUÇÃO

A assistência social, enquanto política pública integrante da seguridade social brasileira, constitui direito do cidadão e dever do Estado, conforme definido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS. Sua organização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social — SUAS estrutura-se por níveis de proteção, buscando responder às diferentes expressões da vulnerabilidade, do risco pessoal e social e das violações de direitos vivenciadas por indivíduos e famílias (BRASIL, 1993).

No interior dessa organização, a Proteção Social Especial assume centralidade por se dirigir a situações em que os direitos já se encontram ameaçados ou violados, exigindo acompanhamento especializado, articulação intersetorial e respostas públicas mais complexas. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais organiza essa proteção em Média e Alta Complexidade, definindo serviços, objetivos, público atendido, formas de acesso e articulação em rede (BRASIL, 2009).

A Proteção Social Especial de Média Complexidade, representada especialmente pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social — CREAS, destina-se ao atendimento de famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, quando ainda há possibilidade de preservação dos vínculos familiares e comunitários. Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade volta-se a situações que exigem acolhimento institucional, moradia provisória ou proteção integral, especialmente quando há rompimento ou fragilização severa dos vínculos e ausência de condições imediatas de cuidado familiar ou comunitário.

No município de Mossoró/RN, a análise da rede socioassistencial revela um cenário marcado por contradições. De um lado, observa-se a existência de equipamentos e serviços fundamentais, como o CREAS, a Casa de Passagem Olga Pereira e o Instituto Amantino Câmara. De outro, os dados institucionais apontam limites materiais, financeiros, territoriais e normativos que comprometem a plena efetivação da proteção social. O CREAS, embora formalmente instituído, enfrenta demanda reprimida expressiva no PAEFI, ausência de profissional advogado, veículo compartilhado e cobertura restrita à zona urbana. A Casa de Passagem, concebida como serviço provisório, passou a acolher de forma prolongada pessoas idosas com alto grau de dependência. A ILPI filantrópica, por sua vez, assume função pública essencial, mas opera sob subfinanciamento, dívidas acumuladas, déficit de cuidadores e impossibilidade material de expansão de vagas.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar criticamente as condições de funcionamento da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade em Mossoró/RN, problematizando a distância entre a previsão normativa dos direitos socioassistenciais e as condições concretas de oferta dos serviços. Parte-se da compreensão de que a existência formal de equipamentos públicos ou filantrópicos não é suficiente para assegurar proteção integral. A política pública se efetiva quando dispõe de financiamento regular, equipes suficientes, estrutura adequada, territorialização acessível, articulação intersetorial e capacidade real de responder às demandas sociais.

A relevância desta análise reside na necessidade de compreender os limites estruturais da rede socioassistencial sem deslocar a responsabilidade para os trabalhadores ou para as próprias instituições executoras dos serviços. Ao contrário, busca-se evidenciar que muitos dos problemas identificados decorrem de insuficiências mais amplas de planejamento, financiamento e organização da política pública. Assim, a análise pretende contribuir para o debate sobre a garantia de direitos, o fortalecimento do SUAS e a construção de respostas públicas compatíveis com a complexidade das demandas atendidas.

2 METODOLOGIA

Para a elaboração do presente artigo, adotou-se uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, orientada pela compreensão crítica das condições de funcionamento da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade no município de Mossoró/RN. A investigação foi desenvolvida a partir da sistematização de dados institucionais, análise documental, visitas técnicas, entrevistas e solicitações de informações junto à rede socioassistencial.

A análise documental constituiu uma das principais estratégias metodológicas utilizadas. Foram considerados documentos normativos nacionais que regulamentam a política de assistência social e os serviços analisados, especialmente a Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, as Orientações Técnicas do CREAS, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS — NOB-RH/SUAS, o Estatuto da Pessoa Idosa e a Resolução RDC nº 502/2021 da Anvisa. Esses documentos possibilitaram construir o parâmetro normativo necessário para avaliar as condições reais de oferta dos serviços (BRASIL, 1993; BRASIL, 2009; BRASIL, 2011; BRASIL, 2021).

Também foram utilizados registros institucionais, relatórios técnicos, informações administrativas e dados produzidos no âmbito do acompanhamento da rede socioassistencial de Mossoró/RN. Esses materiais permitiram identificar aspectos relativos à estrutura

física, recursos humanos, recursos materiais, cobertura territorial, demanda reprimida, funcionamento dos serviços, financiamento, acolhimento institucional e entraves para ampliação de vagas.

As visitas institucionais constituíram outro procedimento metodológico relevante, pois possibilitaram observar as condições concretas de funcionamento dos equipamentos analisados. As informações obtidas durante essas visitas foram tratadas de forma agregada e institucional, evitando a personalização das falas ou a exposição direta dos sujeitos envolvidos. Assim, em vez de atribuir informações a pessoas específicas, optou-se por apresentá-las como dados institucionais sistematizados, preservando os profissionais e usuários vinculados aos serviços.

As entrevistas e diálogos institucionais foram utilizados como instrumentos complementares, permitindo compreender a dinâmica cotidiana dos serviços, os principais entraves enfrentados, os fluxos de atendimento, às demandas reprimidas e as estratégias adotadas pelas unidades diante da insuficiência de recursos. Tais informações foram analisadas em articulação com os documentos oficiais e com os dados observados nas visitas técnicas, buscando evitar uma leitura meramente descritiva ou individualizante dos problemas identificados.

Além disso, foram realizadas solicitações de informações a órgãos e serviços responsáveis pela execução ou acompanhamento da política de assistência social, com o objetivo de complementar os dados levantados e conferir maior consistência à análise. Esse procedimento permitiu reunir elementos sobre capacidade de atendimento, composição das equipes, existência de convênios, repasses financeiros, manutenção predial, disponibilidade de transporte e fluxos de atendimento.

A análise dos dados foi realizada a partir de uma perspectiva crítico-interpretativa, buscando relacionar as informações empíricas às normativas que regulamentam o SUAS e aos princípios da proteção social pública. Desse modo, os problemas identificados não foram tratados como falhas isoladas dos serviços ou dos trabalhadores, mas como expressões de limites estruturais que envolvem financiamento, gestão, territorialização, recursos humanos, articulação intersetorial e ausência de retaguarda pública suficiente.

Por fim, ressalta-se que a análise considera as informações disponíveis até o período de realização do levantamento técnico, ou seja, os anos 2025 e 2026.

3 O CREAS NO SUAS: ENTRE A PREVISÃO NORMATIVA E AS CONDIÇÕES REAIS DE OFERTA

3.1 Proteção Social Especial de Média Complexidade: Déficit de Cobertura Socioterritorial e a Demanda Reprimida no CREAS

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social — CREAS de Mossoró/RN constitui unidade pública estatal da Proteção Social Especial de Média Complexidade, destinada ao atendimento de famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. No município, a unidade funciona desde 2016 em imóvel próprio, localizado na Rua Estirão do Equador, s/n, bairro Abolição IV, com atendimento de segunda a sexta-feira, das 7h às 11h e das 13h às 17h.

A presença do CREAS no município representa elemento indispensável para a estruturação da rede socioassistencial, sobretudo diante da complexidade das situações atendidas pela Proteção Social Especial. Conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, esse nível de proteção organiza serviços voltados a famílias e indivíduos que vivenciam situações de risco pessoal e social, violação de direitos, violência, negligência, abandono, exploração e outras formas de desproteção social (BRASIL, 2009).

Em 23 de julho de 2025, realizou-se visita pela equipe técnica do MPRN objetivando atualizar as informações acerca das condições de funcionamento da Unidade CREAS existente, assim como da necessidade de implantação de nova Unidade CREAS no município de Mossoró/RN.

Entretanto, a análise das condições de funcionamento do CREAS de Mossoró/RN revela que a existência formal do equipamento não assegura, por si só, a efetivação integral da proteção social. A unidade dispõe de estrutura física básica e oferta serviços essenciais, mas enfrenta limites relacionados à localização territorial, à composição da equipe, à disponibilidade de veículo, à cobertura restrita do PAEFI e à expressiva demanda reprimida. Tais elementos indicam uma contradição central: o serviço está institucionalmente implantado, mas opera sob condições que restringem sua capacidade de resposta diante da demanda real do município.

No que se refere à estrutura física, a Lei Orgânica da Assistência Social estabelece que as instalações dos CRAS e dos CREAS devem ser compatíveis com os serviços ofertados, contemplando espaços para trabalhos em grupo, ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, além de acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência (BRASIL, 1993).

O Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) do município de Mossoró dispõe dos essenciais para o desenvolvimento de suas atividades: a) recepção(1); b) sala de atendimento individual e familiar (2); c) sala para atividades em grupo (1); d) salas

específicas para uso da coordenação e equipe técnica (2); f) banheiros(3); g) copa ou cozinha (1); h) espaço externo e almoxarifado ou similar (1), uma vez que a unidade é própria e foi construída com base nas Orientações Técnicas CREAS (2011)⁴.

Apesar disso, o prédio dispõe de condições regulares de iluminação, ventilação e conservação, atentando-se para algumas manifestações patológicas em alguns dos ambientes (ex. salitre e cupim nas portas).

Com relação à localização, as Orientações Técnicas CREAS (2011) apontam que o “CREAS deve ter localização estratégica, prioritariamente de acesso a população a ser atendida, devendo-se observar a disponibilidade de transporte público e a proximidade dos locais de maior concentração do público a ser atendido” (BRASIL, 2011, p. 79).

Em Municípios/DF com 1 (um) CREAS: *localização da Unidade preferencialmente em área central, com facilidade de acesso e maior circulação da população e/ou localidade estratégica para facilitar a articulação com a rede (CRAS, Poder Judiciário, Conselho Tutelar, etc.).* A área central geralmente é onde está concentrada a infraestrutura municipal de transportes, fato este que facilita o acesso da população, além de unidades e órgãos da rede que devem manter articulação com o CREAS. Essa proximidade propicia uma ambiência favorável para o CREAS desenvolver um trabalho em rede, além de permitir aos usuários residentes em áreas distantes e/ou rural o acesso ao conjunto destes equipamentos com otimização de tempo e redução de custo, além da própria circulação da família.

Em Municípios/DF com mais de 1 (um) CREAS: *localização da Unidade em territórios com maior incidência de situações de risco pessoal e social, com violação de direitos. Podem também constituir referência para a implantação destas unidades: a territorialização e localização dos equipamentos da rede essencial de articulação do CREAS (territorialização dos CRAS, rede socioassistencial, Saúde Mental, Poder Judiciário, Conselho Tutelar, entre outros); e a divisão administrativa do município, quando for o caso; observada a facilidade de acesso por parte dos usuários. Uma maior proximidade das famílias aos CREAS abre um campo favorável para que o trabalho atinja seus objetivos.* (BRASIL, 2011, p. 79)

No caso de Mossoró/RN, a unidade está localizada em área não central do município. As informações institucionais indicam que a instalação do CREAS no bairro Abolição IV foi justificada pela maior incidência de situações de risco pessoal e social nos bairros Abolições I, II, III, IV e V. Contudo, essa escolha tensiona as próprias Orientações Técnicas, uma vez que o município dispõe de apenas uma unidade CREAS. A localização em território de maior incidência de violações é prevista, prioritariamente, para municípios que contam com

⁴ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado da Assistência Social. Brasília, DF, 2011.

mais de uma unidade, de modo a descentralizar a cobertura sem restringir o acesso da população em geral.

Ainda a esse respeito, o levantamento institucional também registra que, quando o CREAS funcionava anteriormente em prédio localizado na área central de Mossoró, havia maior facilidade de acesso dos usuários e maior articulação com os serviços da rede. A mudança para imóvel próprio representou avanço do ponto de vista patrimonial, mas produziu desafios relacionados à distância geográfica, ao custo do deslocamento e à articulação intersetorial.

Assim, o debate sobre localização é importante para discutir as condições reais de acesso ao direito. Para famílias em situação de violação de direitos, a distância, o custo do transporte, a dificuldade de deslocamento e a fragilidade da rede de apoio podem se converter em barreiras concretas à continuidade do acompanhamento.

No campo dos recursos materiais, as Orientações Técnicas CREAS (2011) apontam que, para além do espaço físico, o desenvolvimento das ações no CREAS exige a disponibilização de equipamentos e recursos materiais essenciais⁵ e desejáveis⁶ que possam contribuir para qualificar as ações e assegurar a sua efetividade.

Durante a visita de inspeção, percebeu-se que o CREAS dispunha dos seguintes materiais: birôs (8), cadeiras tipo secretária (3), cadeiras para usuários

(30), armários tipo arquivo (1), armários fechados (6), mesa redonda (2), computadores de mesa(3), laptops (2), linha telefônica fixa (1), linha telefônica móvel(2), internet (1) impressora (2), aparelho de televisão (1), ar-condicionado (4), ventilador (1), fogão (1), geladeira (1), além de materiais socioeducativos e material de expediente suficiente a execução do serviço.

É importante destacar, que se observou que duas salas se encontram sem portas, devido a infestação de cupim no mobiliário, e um dos 04 (quatro) ar-condicionados acima citados se encontra quebrado.

No que se refere ao veículo, o automóvel pertence à Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Mossoró (SEMASC) e o uso é de forma compartilhada, sendo disponibilizado

⁵ Equipamentos e recursos materiais essenciais: a) mobiliário, computadores, telefone(s); b) acesso à internet; c) material de expediente e material para o desenvolvimento de atividades individuais e coletivas (pedagógicas, culturais, esportivos, etc); d) veículo para utilização pela equipe; e) arquivos, armários ou outros, para guarda de prontuários físicos, em condições de segurança e sigilo; f) impressora; g) banco de dados necessários ao desenvolvimento das atividades do(s) serviço(s).

⁶ Equipamentos e recursos materiais desejáveis: a) material multimídia tais como: TV, equipamento de som, aparelho de DVD, máquina fotográfica, máquina copiadora, filmadora, DATASHOW, etc; b) acervo bibliográfico; c) mural com informações com interesses dos usuários.

de segunda-feira à sexta-feira, no período da tarde. Identificou-se que a disponibilidade do veículo não atende à demanda real da unidade, haja vista o número de casos PAEFI reprimidos (612).

Essa limitação compromete diretamente a capacidade territorial do serviço. O trabalho do CREAS exige visitas domiciliares, busca ativa, articulação com a rede, deslocamento para bairros distantes e acompanhamento de situações que nem sempre chegam espontaneamente à unidade. Diante de 612 casos reprimidos no PAEFI, a inexistência de veículo exclusivo não pode ser compreendida como simples insuficiência operacional. Ela representa um limite objetivo à efetivação da Proteção Social Especial de Média Complexidade.

A NOB-RH/SUAS estabeleceu a composição obrigatória das equipes de referência, de acordo com os níveis de proteção e seus respectivos serviços, indicando as categorias profissionais de nível superior, médio e fundamental.

Em municípios de Gestão Plena, o CREAS deve contar com uma equipe mínima para a execução dos serviços e ações nele ofertados, obrigatoriamente compostas por:

- a) 1 Coordenador;
- b) 2 Assistentes Sociais;
- c) 2 Psicólogos;
- d) 1 Advogado;
- e) 4 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e
- f) profissionais com ensino médio completo para funções administrativas (Conforme Resolução CNAS nº 09/2014)

Todavia, a equipe de referência do CREAS de Mossoró/RN se encontra incompleta, uma vez que ainda não conta com o profissional advogado. Acrescidos a isso a recomendação normativa é que a equipe de referência seja formada por profissionais com vínculos efetivos, no entanto, a partir dos diálogos estabelecidos com os servidores, assim como da análise do Ofício nº 138/2025/SEMASC, observa-se que há profissionais com vinculações diversas, tais como cedidos, celetistas e terceirizados, porém:

Não é recomendável, portanto, que os profissionais que trabalham no CREAS sejam contratados de forma precarizada por meio de contratos temporários, terceirização e outras modalidades que não asseguram direitos trabalhistas e a permanência na Unidade, além de não atenderem os preceitos que regem a Administração Pública (BRASIL, 2011).

Para mais, os recursos humanos devem ser dimensionados, considerando os serviços ofertados, a demanda por acompanhamento especializado e a capacidade de atendimento das equipes, sendo mencionado pelos servidores que o quantitativo atual de profissionais não são suficientes para atender as demandas atualmente existentes em cada um dos três serviços ofertados no CREAS, em especial ao serviço PAEFI. Tal insuficiência revela que a demanda reprimida não decorre de falha isolada de execução, mas da desproporção entre a complexidade das demandas e as condições reais de trabalho ofertadas pelo município.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) define e organiza os serviços por níveis de complexidade -- Proteção Social Básica, Especial Média Complexidade e Especial Alta Complexidade –, detalhando seus objetivos, usuários-alvo, resultados esperados, condições de acesso e articulação em rede.

Quadro 01: Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009)

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI); 2. Serviço Especializado em Abordagem Social; 3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009.

A Unidade CREAS na cidade de Mossoró/RN oferta três dos cinco serviços definidos na Tipificação: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) e c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Segundo as informações prestadas,

não há previsão de implementação do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias nem do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Esse dado revela uma cobertura incompleta da Proteção Social Especial de Média Complexidade no município. A ausência de parte dos serviços previstos nacionalmente limita a capacidade da rede socioassistencial de responder à diversidade das violações de direitos existentes no território. Em termos críticos, a unidade CREAS existe e oferta serviços relevantes, mas não consegue, em sua configuração atual, materializar integralmente o desenho previsto pela política nacional.

O Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) é um serviço voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram direitos violados. Oferece apoio, orientação e acompanhamento para a superação desses quadros por meio da promoção de direitos, da preservação e do fortalecimento das relações familiares e sociais.

O serviço deve ser ofertado, obrigatoriamente, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e a capacidade de atendimento e/ou acompanhamento dependem do porte do município.

Quadro 02: Capacidade de Atendimento do CREAS

Município	CREAS
Pequeno porte I e II e médio porte.	50 casos (famílias / indivíduos).
Grande porte, metrópole e DF.	80 casos (famílias / indivíduos).

Fonte: Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, 2011.

No município de Mossoró/RN, os registros institucionais indicam que o CREAS possui 102 famílias cadastradas no PAEFI, das quais apenas 79 encontram-se em acompanhamento, em razão das condições materiais e de pessoal disponíveis. A execução do serviço ocorre por meio de atendimentos a indivíduos e famílias, acompanhamentos, orientações, encaminhamentos e visitas domiciliares.

A cobertura dos atendimentos é realizada exclusivamente na zona urbana, distribuindo-se em 04 (quatro) grandes áreas, conforme a divisão territorial do município de Mossoró/RN, estabelecida internamente pela equipe, de modo a atender o maior número de casos de famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Nessa perspectiva,

a equipe de referência reiterou a inviabilidade de expandir o atendimento para a zona rural, diante da alta demanda atualmente atendida.

Com efeito, a equipe é composta por 03 (três) psicólogos e 02 (duas) assistentes sociais, entretanto o número atual de técnicos de referência não conseguem dar vazão à demanda existente, sendo informado que há 612 casos reprimidos, que datam o ano de 2019.

E além desse proeminente quantitativo de casos represados, mencionou-se outros gargalos no serviço que impactam diretamente nesses números, quais sejam: falta de veículo exclusivo do CREAS, solicitações de averiguações que fogem a competências do PAEFI (Disque 100), solicitações de acompanhamento sem a observância do perfil que se enquadre ao serviço, limitações de outras políticas públicas de suporte – em especial saúde mental, baixo efetivo de profissionais frente a alta demanda encaminhada e a ausência do profissional com formação em direito (advogado) para orientação dos casos.

Essa realidade demonstra que o PAEFI opera sob forte pressão institucional. O serviço é chamado a responder a demandas complexas, muitas vezes atravessadas por pobreza, violência, sofrimento psíquico, negligência, conflitos familiares, violações contra crianças e adolescentes e fragilidade da rede intersetorial. Sem equipe suficiente, transporte adequado e articulação efetiva com outras políticas, o acompanhamento especializado tende a ser substituído pela administração da urgência e da demanda reprimida.

O Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), por sua vez, é um serviço ofertado de forma contínua, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias, que estão em espaços públicos e/ou grandes concentrações, que utilizam estes espaços como moradia, obtenção de renda, sobrevivência, ou situações em que haja violações dos direitos fundamentais dos indivíduos ali inseridos.

O SEAS na cidade de Mossoró é executado pela equipe técnica do CREAS, composta por 01 Assistente Social, 2 Psicólogos e 2 técnicos de nível médio, que utilizam o espaço físico institucional do CREAS e do Plantão Social para organização dos serviços no horário diurno, de segunda à sexta-feira, das 07 às 11h e das 13h às 17h, e o trabalho social de abordagem e busca ativa ocorrem diariamente no período noturno, das 18:00 às 00:00, possuindo o prontuário ativo de 152 (cento e cinquenta e duas) pessoas em situação de rua na urbe.

A implantação do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP, em dezembro de 2024, possibilitou o redimensionamento das atividades do SEAS, ampliando sua disponibilidade para atuação em demandas não exclusivas da população em situação de rua, como trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, uso abusivo de crack e outras drogas e demais situações de violação de direitos.

O serviço possui definição de fluxos de articulação com os demais serviços e unidades socioassistenciais, pactuado pela equipe, a exemplo do cadastro único, com quase 90% da Poprua cadastrada, obtenção do registro geral e a alimentação pela SETHAS (café, almoço e janta).

Entretanto, o serviço também enfrenta tensões territoriais importantes. Em março de 2025, após episódio de violência envolvendo pessoas em situação de rua e comerciantes locais, houve reação negativa de segmentos do comércio em relação à atuação das equipes do SEAS, com repercussões sobre a continuidade da complementação alimentar destinada a esse público.

Somado a isso, a execução do SEAS também é afetada pela insuficiência de transporte. O veículo utilizado para as rondas noturnas é compartilhado com outras unidades socioassistenciais, havendo interrupção da abordagem e busca ativa quando surge demanda urgente em outro serviço. Essa condição compromete a regularidade da presença territorial do Estado e fragiliza a continuidade do trabalho social junto aos sujeitos mais expostos às violações de direitos.

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas é um serviço de proteção social especial que oferece acompanhamento e atenção socioassistencial a adolescentes e jovens em conflito com a lei, que estão cumprindo as medidas de LA e PSC em meio aberto. A finalidade é assegurar a responsabilização pelo ato infracional, a integração social e a garantia de direitos, por meio da elaboração e execução de um Plano Individual de Atendimento (PIA) com atividades e acompanhamento sistemático.

A execução do serviço é realizada na unidade CREAS Mossoró por dois Técnicos de Nível Superior (TNS), em áreas distintas, e uma psicóloga, em parceria com ONGs e universidades, buscando o apoio da família do socioeducando em ações pontuadas no PIA, as quais buscam a inclusão do adolescente no sistema educacional regular ou profissionalizante, bem como no mercado de trabalho.

Atualmente, a MSE Meio Aberto de PSC conta com 12 adolescentes e a MSE Meio Aberto Liberdade Assistida com um total de 26 adolescentes. Os principais locais para cumprimento das medidas são em escolas e em unidades da assistência social (CRAS e CREAS), as quais são avaliadas de acordo com o perfil, condições e necessidades do adolescente.

O cumprimento e descumprimento da medida é atestado após a execução das ações pactuadas com o socioeducando e a família durante a construção do PIA e o acompanhamento escolar é realizado por meio da apresentação de declarações dos estabelecimentos educacionais de forma periódica.

3.2 Proteção Social Especial de Alta Complexidade: O Desvirtuamento Institucional e a Ocupação Crônica de Vagas por Pessoas Idosas de Alta Dependência na Casa de Passagem Olga Pereira

A Casa de Passagem Olga Pereira, no município de Mossoró/RN, foi concebida como serviço de acolhimento provisório, destinado a atender situações emergenciais e transitórias de desproteção social. No entanto, os dados levantados em visita institucional no mês de março de 2026 indicam que a unidade vem assumindo, na prática, uma função distinta daquela para a qual foi originalmente estruturada. A Casa de Passagem passou a operar como espaço de permanência prolongada para pessoas idosas com alto grau de dependência, sem dispor da infraestrutura, da equipe e dos serviços especializados exigidos para esse perfil de atendimento.

Essa realidade evidencia um desvio funcional importante no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, os serviços de acolhimento devem ser organizados de acordo com o perfil dos usuários, a natureza da demanda, o tempo de permanência e o grau de proteção exigido. A Casa de Passagem caracteriza-se pela provisoriedade e pelo atendimento emergencial, enquanto o acolhimento institucional para pessoas idosas exige estrutura residencial, acompanhamento continuado e condições compatíveis com as necessidades decorrentes do envelhecimento, da dependência funcional e da ausência ou fragilidade dos vínculos familiares (BRASIL, 2009).

No caso analisado, os dados institucionais indicam que 80% da capacidade da Casa de Passagem está ocupada por pessoas idosas com alto grau de dependência. Esse dado revela que a unidade praticamente perdeu sua função originária, reduzindo a disponibilidade de vagas para o público que deveria ser atendido de forma provisória, como pessoas em trânsito, indivíduos em situação de rua e mulheres vítimas de violência. Diante da inadequação estrutural e da ocupação majoritária por pessoas idosas dependentes, a equipe informou que a instituição deliberou pela suspensão da admissão de novos acolhidos, tomando como referência, por analogia, às normativas sanitárias aplicáveis às Instituições de Longa Permanência para Idosos — ILPIs.

No momento da visita institucional, encontravam-se acolhidas seis pessoas idosas, todas com tempo de permanência prolongado, admitidas ao longo do ano de 2025. A maioria apresentava Grau de Dependência III, com situações de acamamento, uso de cadeira de rodas, mobilidade reduzida e necessidade de auxílio integral para a realização das Atividades da Vida Diária — AVDs. Também foi registrado que, durante a convivência institucional, algumas pessoas idosas desenvolveram vínculos afetivos significativos entre si, aspecto que precisa ser considerado em qualquer processo de transferência ou reorganização do acolhimento.

A unidade dispõe de 06 (seis) cuidadores em regime de plantão de 12 horas. Contudo, há necessidade frequente de uma escala de cuidadores extras. Isso ocorre porque o alto grau de dependência dos idosos resulta em internações hospitalares constantes, e os hospitais exigem acompanhamento de 24 horas. Nas idas à UPA, há um acordo prévio em que o cuidador é liberado à noite (ficando o idoso sob responsabilidade da equipe de saúde), mas durante o dia é exigida a presença do profissional da Casa de Passagem.

A unidade conta com suporte da Unidade Básica de Saúde — UBS, da Unidade de Pronto Atendimento — UPA e do Serviço de Atenção Domiciliar — SAD, que comparece diariamente para realização de curativos em uma das acolhidas. Esse suporte é relevante, mas não substitui a necessidade de um serviço adequado ao perfil dos usuários. A articulação com a saúde é indispensável, especialmente em casos de alta dependência, mas ela não resolve a inadequação estrutural do acolhimento. O problema central permanece: a Casa de Passagem está sendo utilizada como resposta substitutiva à ausência de ILPI pública e à insuficiência de vagas especializadas.

Do ponto de vista crítico, essa situação expressa uma forma de institucionalização precária da velhice dependente. Pessoas idosas com alto grau de dependência permanecem em serviço provisório porque o município não dispõe de retaguarda adequada para acolhimento de longa permanência. Com isso, a provisoriedade torna-se permanente; a exceção converte-se em rotina; e o serviço emergencial passa a assumir uma demanda estrutural. Essa dinâmica compromete o direito da pessoa idosa ao cuidado digno e adequado e, simultaneamente, restringe o acesso de outros públicos à Casa de Passagem.

A situação também exige cuidado analítico para não responsabilizar a equipe da unidade pela distorção institucional observada. Os dados indicam que os trabalhadores têm buscado responder às necessidades concretas dos acolhidos, inclusive mediante articulação com a rede de saúde e organização de escalas adicionais. O problema, portanto, não reside na atuação cotidiana da equipe, mas na ausência de estrutura pública compatível com as demandas existentes. A crítica deve se dirigir às condições institucionais e à insuficiência da política municipal de acolhimento, e não aos profissionais que sustentam, no limite, uma resposta possível diante da falta de alternativas.

Desse modo, a realidade da Casa de Passagem Olga Pereira revela um problema que ultrapassa a unidade: a inexistência de retaguarda pública suficiente para pessoas idosas com dependência funcional e vínculos familiares fragilizados. A solução exige medidas estruturais, como implantação efetiva de ILPI pública municipal, ampliação de vagas especializadas, fortalecimento da rede de cuidados de longa duração, dimensionamento adequado das equipes, definição de fluxos intersetoriais e garantia de financiamento público contínuo. Sem essas medidas, a Casa de Passagem continuará sendo utilizada como espaço de permanência prolongada, em descompasso com sua finalidade institucional e em prejuízo tanto das pessoas idosas acolhidas quanto dos demais públicos que dependem do serviço.

3.3 Asfixia Financeira e Inadequações Normativas da ILPI Filantrópica Municipal: Subfinanciamento Público e a Impossibilidade Material de Expansão de Vagas - por Guglielmo Marconi Soares de Castro

A realidade vivenciada pelo Instituto Amantino Câmara, instituição filantrópica de longa permanência para pessoas idosas em Mossoró/RN, evidencia uma das expressões mais críticas da política de cuidado no âmbito municipal: a transferência progressiva de responsabilidades públicas para entidades da sociedade civil, sem que haja financiamento suficiente, regularidade nos repasses e estrutura estatal capaz de garantir retaguarda adequada às pessoas idosas em situação de dependência. A inspeção ministerial realizada na unidade, em março de 2026, revelou um quadro de grave fragilidade financeira, insuficiência de recursos humanos, limitações estruturais e impossibilidade material de ampliação de vagas, especialmente para pessoas idosas com alto grau de dependência.

O levantamento aponta que, ao longo dos últimos meses de 2023 e durante o ano de 2024, a ILPI sobreviveu dependendo quase exclusivamente de doações da sociedade civil, por meio de iniciativas como o “Bazar da Vida” e o “Troco Solidário”. Os recursos arrecadados foram direcionados prioritariamente ao pagamento da folha de pessoal e à alimentação dos residentes. A verba correspondente ao convênio municipal, no valor de R\$13.500,00 mensais, e o repasse federal no valor de R\$4.217,00 mensais, estão suspensos, no valor de R\$4.217,00 mensais, estavam interrompidos no momento da visita.

A interrupção dos repasses resultou em dívidas severas. A ILPI acumula 4 faturas de energia elétrica (Cosern) em atraso, dívidas de aproximadamente R\$10.000,00 com fornecimento de pães e passivos com farmácias. Acredita-se que o corte de energia elétrica somente não foi efetivado devido ao peso histórico e social da instituição, que completará 80 anos.

A retenção de recursos federais destinados à instituição agrava ainda mais esse quadro. Segundo relatado, valores transferidos por meio de repasse fundo a fundo, destinados especificamente ao atendimento da ILPI, estariam retidos nos cofres municipais. O Município teria alegado que, diante da ausência de vigência do convênio municipal no período correspondente, o pagamento retroativo seria ilegal.

Outrossim, informou-se que há montante superior a R\$500.000,00 paralisado no Fundo Municipal da Pessoa Idosa, o qual poderia ser acessado via edital. Contudo, relata-se morosidade e entraves do setor jurídico e da Controladoria do município para a publicação do edital, esvaziando campanhas de doação (destinação de Imposto de Renda), pois os contribuintes não veem o recurso chegar à ILPI, ficando desestimulados em efetuar novas destinações.

Em contrapartida, o convênio com o Governo do Estado, referente a 10 vagas regionalizadas, no valor de R\$1.500,00 por pessoa idosa, totalizando R\$15.000,00 mensais,

encontrava-se regular. No entanto, isoladamente, esse valor não é suficiente para sustentar a complexidade do cuidado exigido pela totalidade dos residentes, sobretudo considerando o número expressivo de pessoas idosas com Grau de Dependência III.

A questão dos recursos humanos revela a consequência mais direta do subfinanciamento. O relatório de inspeção apontou que a instituição abriga 33 pessoas idosas com Grau de Dependência III, ou seja, totalmente dependentes. Para atender a essa demanda, conforme a RDC no 502/2021, seriam necessários 14 cuidadores por turno. A direção informou que dispõe, no momento, de 14 cuidadores para o dia e apenas 4 para a noite, em regime de 12 horas, resultando em uma escala de 07 cuidadores nos turnos nos horários diurnos, e de 02 cuidadores para o período noturno, ficando aquém do quantitativo exigido pela norma técnica em referência.

A insuficiência de cuidadores, embora reconhecida no levantamento institucional, aparece diretamente vinculada à inviabilidade financeira da entidade. O déficit de profissionais não decorre apenas de dificuldade administrativa de contratação, mas de um quadro mais amplo de subfinanciamento, que impede a ampliação da equipe em proporção compatível com o perfil dos residentes e com as exigências normativas aplicáveis às ILPIs. Soma-se a isso a dificuldade de recrutamento de trabalhadores dispostos a atuar no cuidado direto de pessoas idosas com alto grau de dependência, atividade marcada por elevada exigência física, emocional e técnica.

Para tentar dar fluidez à fila de espera, a Instituição estudará a viabilidade de admitir idosos com perfil de maior independência (Grau I ou II), uma vez que a admissão de idosos Grau III está temporariamente suspensa pela ausência de margem financeira para contratar os cuidadores extras exigidos por lei.

O relatório aponta a necessidade de 12 horas semanais de atividades de lazer orientadas por profissional de nível superior. Atualmente, a ILPI dispõe apenas de um arteterapeuta por 4 horas semanais e apoio de estagiários/voluntários de pedagogia, educação física e psicologia. Embora essas parcerias sejam relevantes, elas não substituem a obrigação institucional de oferta regular e qualificada de atividades que estimulem autonomia, convivência, mobilidade e qualidade de vida.

No campo da infraestrutura, o relatório técnico de arquitetura registrou fissuras, infiltrações, umidade e fiação exposta improvisada com esparadrapo. A direção informou ter realizado reparos pontuais exigidos pelo Corpo de Bombeiros e pela Vigilância Sanitária para liberação de alvarás, mas reconheceu a inexistência de plano de manutenção preventiva por absoluta falta de verba.

Relativamente à deterioração de mobiliário, constatou-se o estado calamitoso das camas (macas) dos idosos, severamente oxidadas pela ação do tempo e de produtos químicos

(urina/produtos de limpeza). A direção informou que tentou aprovar um projeto para camas com pintura especial antiferrugem em editais nacionais, mas não obteve êxito.

Essas iniciativas demonstram o esforço da instituição para buscar alternativas de financiamento, mas também revelam a fragilidade do modelo atual. Serviços essenciais não podem depender de editais eventuais, campanhas solidárias, multas judiciais ou projetos pontuais para garantir camas adequadas, energia elétrica, manutenção predial e equipe de cuidado. Quando a continuidade do acolhimento institucional depende de fontes instáveis, a proteção social se torna insegura e vulnerável.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da Proteção Social Especial em Mossoró/RN evidencia que os limites identificados na rede socioassistencial não se restringem a problemas pontuais de gestão, manutenção predial ou organização interna dos serviços. Ao contrário, os dados demonstram a existência de uma fragilidade estrutural que atravessa diferentes níveis de proteção, desde a Média Complexidade, representada pelo CREAS, até a Alta Complexidade, expressa na Casa de Passagem Olga Pereira e no Instituto Amantino Câmara. Em comum, esses equipamentos revelam uma distância persistente entre a previsão normativa dos direitos socioassistenciais e as condições materiais efetivamente disponíveis para sua realização.

No caso do CREAS, observa-se que a unidade está formalmente instituída e desempenha papel indispensável na rede de proteção social do município. Contudo, sua capacidade de resposta encontra-se tensionada por fatores como localização não central em município com apenas uma unidade, ausência de profissional advogado na equipe de referência, vínculos profissionais diversificados, insuficiência de recursos humanos, veículo compartilhado e cobertura restrita do PAEFI à zona urbana. A existência de 612 casos reprimidos, acumulados desde 2019, constitui o dado mais expressivo desse cenário, pois revela que famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos permanecem sem acompanhamento especializado em tempo oportuno.

Essa demanda reprimida não pode ser compreendida como simples acúmulo administrativo. Ela expressa uma forma concreta de desproteção institucional. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais define o PAEFI como serviço voltado ao apoio, orientação e acompanhamento especializado de famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, com vistas ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e à superação das violações vivenciadas (BRASIL, 2009). Quando o serviço não dispõe de equipe, transporte e estrutura suficientes para alcançar a demanda existente, o direito permanece formalmente reconhecido, mas materialmente restrito.

Na Alta Complexidade, a situação da Casa de Passagem Olga Pereira evidencia o desvirtuamento institucional provocado pela ausência de retaguarda adequada para pessoas idosas com alto grau de dependência. Um serviço concebido para acolhimento provisório passou a ser utilizado como espaço de permanência prolongada, ocupando 80% de sua capacidade com pessoas idosas dependentes e reduzindo a disponibilidade de vagas para seu público originário, como pessoas em trânsito, população em situação de rua e mulheres vítimas de violência. Essa realidade demonstra que, diante da inexistência de alternativas especializadas, serviços emergenciais acabam absorvendo demandas permanentes, em desacordo com sua finalidade institucional.

O Instituto Amantino Câmara, por sua vez, revela a dimensão financeira e normativa da mesma crise. A ILPI filantrópica assume função pública essencial no acolhimento de pessoas idosas, especialmente diante da ausência de ILPI pública municipal em funcionamento. Entretanto, permanece submetida à suspensão de repasses, retenção de recursos, paralisação de valores no Fundo Municipal da Pessoa Idosa, dívidas acumuladas, déficit de cuidadores, deterioração estrutural e impossibilidade material de expansão de vagas. A instituição abriga número expressivo de pessoas idosas com Grau de Dependência III, mas não dispõe de financiamento suficiente para cumprir integralmente as exigências da RDC nº 502/2021, especialmente quanto ao quantitativo de cuidadores e às condições estruturais necessárias ao cuidado de longa duração (BRASIL, 2021).

Essas situações revelam uma contradição central das políticas sociais brasileiras: os marcos legais e normativos reconhecem direitos, definem padrões de atendimento e estabelecem responsabilidades públicas, mas sua efetivação é frequentemente limitada por subfinanciamento, fragmentação institucional, precarização das condições de trabalho e insuficiência de serviços públicos. O Estatuto da Pessoa Idosa afirma que é dever da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2003). Todavia, no plano concreto, a rede municipal analisada demonstra dificuldades para garantir respostas compatíveis com esse dever legal.

A responsabilização das famílias, nesse contexto, precisa ser problematizada. Em situações de dependência funcional elevada, pobreza, adoecimento, ausência de cuidadores, fragilidade dos vínculos familiares e envelhecimento dos próprios familiares de referência, a transferência abstrata da responsabilidade pelo cuidado pode se converter em mecanismo de desproteção. A família ocupa lugar importante na proteção social, mas não pode ser tratada como substituta do Estado. Quando o poder público não assegura serviços adequados, financiamento regular e rede de cuidado de longa duração, a responsabilidade familiar tende a ser acionada justamente onde ela já se encontra mais fragilizada.

Também é necessário destacar que os limites observados não devem ser atribuídos aos trabalhadores dos serviços. Os dados analisados indicam que as equipes vêm sustentando respostas possíveis em contextos de forte insuficiência institucional. No CREAS, os profissionais administram uma demanda reprimida expressiva, com equipe incompleta e recursos limitados. Na Casa de Passagem, reorganizam rotinas para atender pessoas idosas dependentes, embora o serviço não tenha sido estruturado para essa finalidade. Na ILPI filantrópica, trabalhadores e gestão recorrem a campanhas, doações, parcerias e projetos para garantir necessidades básicas de funcionamento. A crítica, portanto, dirige-se às condições estruturais da política pública e não à atuação cotidiana dos profissionais que operam no limite das possibilidades institucionais.

Diante desse quadro, torna-se insuficiente propor respostas fragmentadas ou exclusivamente emergenciais. A superação dos problemas identificados exige planejamento público integrado, financiamento contínuo e reorganização da rede socioassistencial. No âmbito da Média Complexidade, é necessária a recomposição da equipe do CREAS, com inclusão do profissional advogado, ampliação do número de trabalhadores, fortalecimento de vínculos efetivos, disponibilização de veículo exclusivo e avaliação da necessidade de descentralização territorial ou implantação de nova unidade. Tais medidas são essenciais para reduzir a demanda reprimida no PAEFI, ampliar a cobertura para a zona rural e garantir acompanhamento especializado às famílias e indivíduos em situação de violação de direitos.

No âmbito da Alta Complexidade, impõe-se a implantação efetiva de uma ILPI pública municipal, a regularização dos repasses à ILPI filantrópica, a liberação dos recursos vinculados ao Fundo Municipal da Pessoa Idosa, a pactuação de financiamento proporcional ao grau de dependência dos residentes e a construção de fluxos intersetoriais entre assistência social, saúde, sistema de justiça e rede comunitária. Também se mostra indispensável reorganizar a Casa de Passagem Olga Pereira para que retome sua finalidade originária de acolhimento provisório, sem permanecer como resposta substitutiva à inexistência de serviço especializado para pessoas idosas dependentes.

A análise permite concluir que a Proteção Social Especial em Mossoró/RN cumpre papel indispensável, mas opera sob condições que limitam sua capacidade de garantir proteção integral. A existência formal de equipamentos, embora necessária, não basta para assegurar direitos. A política pública se realiza quando há estrutura, equipe, financiamento, territorialização adequada, continuidade do acompanhamento e capacidade de resposta às demandas concretas da população.

Assim, os dados analisados apontam para a necessidade de superar a lógica da contenção da demanda e avançar na direção de uma rede socioassistencial planejada, financiada e estruturada de acordo com a complexidade das situações atendidas. Sem isso, o município continuará reproduzindo respostas improvisadas: o CREAS administrando filas

de violações não acompanhadas; a Casa de Passagem convertida em moradia permanente para pessoas idosas dependentes; e a ILPI filantrópica sustentando função pública essencial sob asfixia financeira. A proteção social, para se efetivar como direito, exige mais que previsão normativa: exige presença concreta do Estado, responsabilidade pública e compromisso material com a vida dos sujeitos que mais dependem da rede de proteção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 502, de 27 de maio de 2021. Dispõe sobre o funcionamento de Instituição de Longa Permanência para Idosos, de caráter residencial. Brasília, DF: Anvisa, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: CNAS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social — CREAS. Brasília, DF: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS — NOB-RH/SUAS: anotada e comentada. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

MOSSORÓ. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Registros e relatórios de visitas institucionais ao CREAS de Mossoró/RN, à Casa de Passagem Olga Pereira e ao Instituto Amantino Câmara. Mossoró/RN, 2025.

ATE ASSESSORIA
TÉCNICA
DE EDITORAÇÃO