



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO - UFERSA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS – CCSAH
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO - PROPPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD UFERSA
MESTRADO EM DIREITO

JULIANO CLEIDSON MORAIS DE SOUSA

O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM MOSSORÓ/RN:
Eficácia e Efetividade da Meta 1 do Plano Municipal de Educação (2015-2025)
à Luz da Atuação dos Três Poderes

Mossoró/RN
2025

JULIANO CLEIDSON MORAIS DE SOUSA

O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM MOSSORÓ:
Eficácia e Efetividade da Meta 1 do Plano Municipal de Educação (2015-2025)
à Luz da Atuação dos Três Poderes

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido, como requisito à obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Estado, conflitos e direitos fundamentais.

Orientador: Rodrigo Vieira Costa

Mossoró/RN

2025

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

S725d SOUSA, JULIANO .
O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM MOSSORÓ/RN:
Eficácia e Efetividade da Meta 1 do Plano
Municipal de Educação (2015-2025) à Luz da Atuação
dos Três Poderes. / JULIANO SOUSA. - 2025.
202 f. : il.

Orientador: RODRIGO COSTA.
Coorientador: MARCUS AGUIAR.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
Direito, 2025.

1. Direito à Educação Infantil.. 2. Plano
Municipal de Educação.. 3. Três Poderes. 4.
Políticas Públicas. 5. Efetividade. I. COSTA,
RODRIGO , orient. II. AGUIAR, MARCUS, co-orient.
III. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

JULIANO CLEIDSON MORAIS DE SOUSA

O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM MOSSORÓ/RN:
Eficácia e Efetividade da Meta 1 do Plano Municipal de Educação (2015-2025)
à Luz da Atuação dos Três Poderes

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido, como requisito à obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Estado, conflitos e direitos fundamentais.

Orientador: Rodrigo Vieira Costa.

Defendida em: 28/08/2025.

BANCA DE EXAMINADORA:

Presidente: Orientador Prof. Dr. Rodrigo Vieira Costa (Ufersa)

Examinador Externo: Coorientador Prof. Dr. Marcus Pinto Aguiar (Ufersa e F5)

Examinador Interno: Prof. Dra. Denise dos Santos Vasconcelos Silva (Uern e Ufersa)

Examinador Externo: Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira (UFCE)

Mossoró/RN
2025

DEDICATÓRIA

Às crianças que ainda esperam pela vaga escolar que nunca deveria faltar.

Que este trabalho seja um sopro de voz em meio ao silêncio que o Poder Público lhes nega, e um gesto de esperança para que, um dia, nenhum sonho fique do lado de fora da escola.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela força, pela sabedoria e pela serenidade que me sustentaram em todos os momentos desta caminhada.

À minha família e, de modo especial, aos meus pais, Luiz Cordeiro de Sousa Neto e Maria do Céu Moraes de Sousa, e à minha esposa, Milka Coelho Lima, pelos incentivos constantes, pela compreensão diante das ausências em tantos instantes do cotidiano familiar e, ainda, pelo encorajamento que me manteve firme do início ao fim desta intensa jornada.

Ao meu chefe, Dr. Olegário Gurgel Ferreira Gomes, à Danielle Ferreira Nunes, MP-Residente da 4ª PmJ de Mossoró, e aos demais colegas de trabalho do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN), pelo suporte oferecido, pela compreensão nos momentos de maior exigência acadêmica e pela parceria que tornou possível conciliar tantas responsabilidades.

Ao Prof. Dr. Marcus Pinto Aguiar, que iniciou o processo de orientação, e ao Prof. Dr. Rodrigo Vieira Costa, que deu continuidade com muita compreensão, paciência, empatia e Excelência Acadêmica.

Aos demais docentes e a todos os colegas do mestrado (Turma 2023), pelo aprendizado compartilhado, pelo diálogo enriquecedor e pela construção conjunta de uma experiência que ultrapassa os limites da sala de aula.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Ufersa, pela oportunidade ímpar de ingresso e conclusão deste mestrado, em meio a tantos desafios que exigiram resiliência e entrega.

À Secretaria Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Educação de Mossoró, pelo fornecimento de dados essenciais à construção desta pesquisa.

À memória de Dona Marilda Marinho, minha sogra, que nos deixou durante este percurso, mas cuja presença permanece como inspiração de afeto e força.

Às intermináveis madrugadas, agradeço pela inspiração e companhia, testemunhas silenciosas dos dias mais intensos de estudo e reflexão. Nelas encontrei tanto a inquietação quanto a calma necessária para transformar desafios em palavras e construir este trabalho com perseverança. Por fim, a todos que acreditaram nesta vitória e contribuíram para que este trabalho se tornasse realidade, registro minha gratidão profunda e duradoura.

EPÍGRAFE

“A educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos responsabilidade por ele.”

(Hannah Arendt, 1961)

RESUMO

A efetivação do direito fundamental à educação infantil permanece um desafio estrutural no Brasil, especialmente no nível municipal, responsável direto pela oferta de creches e pré-escolas. Em Mossoró/RN, embora o Plano Municipal de Educação (PME 2015–2025) tenha priorizado a Meta 1 - universalizar a pré-escola para crianças de 4 e 5 anos e ampliar em 55% a oferta de vagas em creches - não havia estudos que examinassem a atuação coordenada dos Três Poderes na implementação dessa política. A lacuna científica consiste na ausência de análises que considerem o papel articulado do Executivo, do Legislativo e do Judiciário na produção de eficácia jurídica e efetividade social do direito à educação infantil. O objetivo geral foi analisar em que medida a atuação institucional dos Três Poderes contribuiu, individual e articuladamente, para garantir a eficácia e a efetividade do direito à educação infantil no cumprimento da Meta 1 do PME de Mossoró entre 2015 e 2025. O estudo adotou abordagem qualitativa, descritivo-analítica, com base em pesquisa documental e triangulação empírica das etapas do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação, monitoramento e avaliação). Foram examinados instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA), atos administrativos, registros legislativos e decisões judiciais relativos à política de educação infantil no período. Os resultados evidenciam que o Executivo promoveu avanços pontuais, mas sem consolidação institucional ou continuidade territorial, com baixa execução orçamentária em ações estruturantes e implementação tardia da educação infantil em tempo integral. O Legislativo exerceu atuação predominantemente homologatória, com baixa densidade normativa e reduzida capacidade fiscalizatória, não induzindo nem monitorando a expansão necessária ao cumprimento da Meta 1. O Judiciário reconheceu o direito nas ações coletivas analisadas, porém apresentou limitada capacidade transformadora devido à ausência de mecanismos de *enforcement* e à deferência excessiva ao Executivo. Conclui-se que, entre 2015 e 2025, a política de educação infantil em Mossoró operou sob o predomínio de eficácia jurídica parcial, mas com efetividade social insuficiente, marcada pela persistência da fila de espera, desigualdades territoriais e frágil governança interinstitucional. A principal contribuição científica desta pesquisa reside em demonstrar que a universalização da educação infantil depende não apenas de planejamento administrativo, mas de um arranjo cooperativo entre os Três Poderes - com prioridade orçamentária, monitoramento sistemático e decisões judiciais estruturantes - capaz de garantir o direito antes que o tempo da infância se esgote.

Palavras-chave: Direito à Educação Infantil. Plano Municipal de Educação. Três Poderes. Políticas Públicas. Efetividade.

ABSTRACT

The fulfillment of the fundamental right to early childhood education remains a structural challenge in Brazil, particularly at the municipal level, which holds direct responsibility for the provision of daycare and preschool services. In Mossoró/RN, although the Municipal Education Plan (PME 2015–2025) prioritized Target 1 - universalizing preschool for children aged 4 and 5 and increasing daycare enrollment by 55% for children aged 0 to 3 - no studies had examined the coordinated performance of the Three Branches of government in implementing this policy. The identified scientific gap lies in the absence of analyses that consider the articulated role of the Executive, Legislative, and Judiciary in producing legal effectiveness and social effectiveness of the right to early childhood education. The general objective was to analyze the extent to which the institutional performance of the Three Powers contributed - individually and in an articulated manner - to ensuring the legal effectiveness and real effectiveness of the right to early childhood education in fulfilling Target 1 of the Municipal Education Plan of Mossoró between 2015 and 2025. The study adopted a qualitative, descriptive-analytical approach, based on documentary research and empirical triangulation of the stages of the public policy cycle (formulation, implementation, monitoring, and evaluation). Budget instruments (PPA, LDO, and LOA), administrative acts, legislative records and judicial decisions related to early childhood education policy during the period were examined. The results show that the Executive promoted punctual advances, but without institutional consolidation or territorial continuity, with low budget execution in structural actions and delayed implementation of full-time early childhood education. The Legislative branch relied predominantly on a homologating posture, with low normative density and reduced supervisory capacity, neither inducing nor monitoring the expansion necessary to fulfill Target 1. The Judiciary acknowledged the right in the collective actions analyzed, but demonstrated limited transformative capacity due to the absence of enforcement mechanisms and excessive deference to the Executive. It is concluded that, between 2015 and 2025, early childhood education policy in Mossoró operated under the predominance of partial legal effectiveness, but insufficient social effectiveness, marked by persistent waiting lists, territorial inequalities and fragile inter-institutional governance. The main scientific contribution of this research lies in demonstrating that the universalization of early childhood education depends not only on administrative planning, but on a cooperative arrangement among the Three Powers - with budgetary priority, systematic monitoring and structural judicial decisions - capable of guaranteeing the right before the time of childhood runs out.

Keywords: Right to Early Childhood Education. Municipal Education Plan. Three Powers. Public Policies. Effectiveness.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL E SUA EFETIVIDADE NO ESTADO CONSTITUCIONAL.....	27
2.1 O direito à educação infantil: aspectos históricos, legais e principiológicos.....	28
2.2 A teoria constitucional dos direitos fundamentais: força normativa, mandados de otimização e efetividade social	35
2.2.1 A força normativa da Constituição e os direitos fundamentais.....	36
2.2.2 A teoria de direitos fundamentais em Robert Alexy.....	42
2.2.3 A eficácia e a efetividade dos direitos fundamentais em Ingo W. Sarlet.....	46
2.2.4 Convergências, complementaridades e distinções entre Alexy e Sarlet.....	50
2.2.5 Aplicação da teoria constitucional ao direito à educação infantil.....	53
2.3. Políticas públicas e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024).....	58
2.3.1 Políticas públicas como instrumentos jurídicos.....	59
2.3.2 Ciclo de políticas públicas e suas fases.....	64
2.3.3 O Plano Nacional de Educação (PNE – 2014-2024).....	68
2.3.4 Dados da educação infantil no Brasil e no Estado do Rio Grande do Norte.....	71
3 A RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DOS TRÊS PODERES NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL.....	78
3.1 A responsabilidade jurídico-política do Poder Executivo.....	79
3.2 A responsabilidade jurídico-política do Poder Legislativo	85
3.3 A responsabilidade constitucional do Poder Judiciário	95
4. EFETIVIDADE DA META 1 DO PME DE MOSSORÓ (2015-2025) À LUZ DA ATUAÇÃO DOS TRÊS PODERES.....	107
4.1 A meta 1 do Plano Municipal de Educação de Mossoró (PME 2015-2025).....	108
4.2 Atuação do Executivo na efetivação da Meta 1 do PME de Mossoró.....	109
4.2.1 Formulação e planejamento da política de educação infantil.....	110
4.2.2 Implementação e execução da política.....	117
4.2.3 Monitoramento e avaliação de resultados.....	132
4.2.4 Análise e discussão da efetividade a partir da atuação do Executivo.....	139
4.3 Atuação do Legislativo na efetivação da Meta 1 do PME de Mossoró.....	145
4.3.1 Elaboração normativa.....	146
4.3.2 Debate político e da promoção de audiências públicas.....	150
4.3.3 Análise orçamentária.....	152
4.3.4 Análise e discussão da efetividade a partir da atuação do Legislativo.....	155
4.4 Atuação do Judiciário na efetivação da Meta 1 do PME de Mossoró.....	162
4.4.1 Judicialização da Educação Infantil em Mossoró (2015–2025).....	163
4.4.2 Tipologias de decisões e o controle jurisdicional.....	166
4.4.3 Efetividade/eficácia e impactos das decisões judiciais.....	171
4.4.4 Análise e discussão da efetividade a partir da atuação do Judiciário.....	174
4.5. Análise transversal da cooperação interinstitucional e corresponsabilidade dos Três Poderes na efetividade da Meta 1 do PME de Mossoró (2015–2025).....	180
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	187
REFERÊNCIAS.....	191

1 INTRODUÇÃO

A educação infantil consolidou-se, no constitucionalismo brasileiro contemporâneo, como direito fundamental da criança e dever jurídico inescusável do Estado, reconhecido não apenas por sua dimensão protetiva, mas também por sua função estratégica no desenvolvimento humano, na democratização das oportunidades e na redução das desigualdades ao longo da vida.

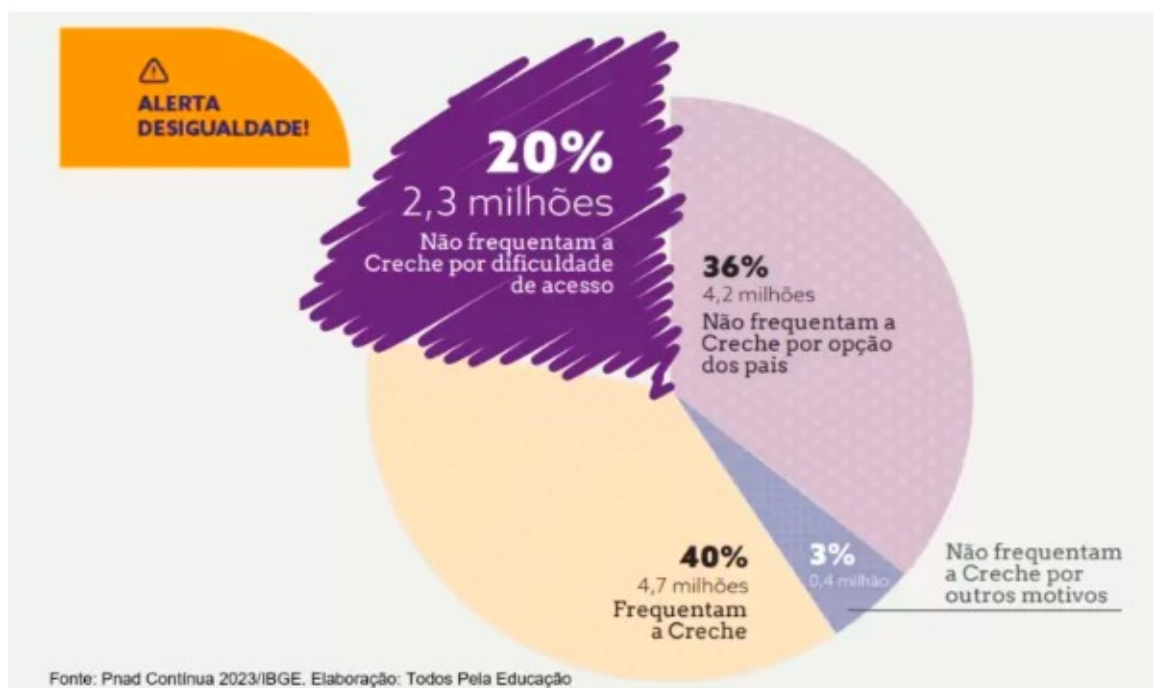
A literatura nacional (Campos, 2008) e internacional (Heckman, 2011) converge no entendimento de que os primeiros anos de vida compõem uma janela de desenvolvimento irrepetível, cujos efeitos projetam-se ao longo de todo o percurso escolar, laboral e social do indivíduo. Apesar disso, a história educacional brasileira revela que a educação infantil foi, durante décadas, relegada à condição de política assistencial, periférica e seletiva. O desafio contemporâneo reside precisamente em superar a distância entre o reconhecimento jurídico do direito e sua concretização material.

A Constituição de 1988 transformou esse cenário ao inserir a educação infantil no núcleo duro do sistema jurídico, atribuindo ao Estado obrigações de oferta, financiamento e qualidade, com aplicabilidade imediata e sem margem para omissões estruturais. O texto constitucional não apenas reconheceu o direito, mas vinculou o Estado à sua execução. A partir daí, o dever estatal passou a ser mensurável, verificável e juridicamente exigível.

O Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024) buscou transformar essa normatividade em política pública ao fixar metas e estratégias concretas para universalizar a pré-escola e ampliar o atendimento em creches. Na esfera municipal, Mossoró/RN internalizou essas diretrizes no Plano Municipal de Educação (PME 2015–2025) e estabeleceu, como Meta 1, universalizar a pré-escola para crianças de 4 e 5 anos e ampliar em 55% a oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos.

Contudo, a realidade brasileira persiste em tensão com essa promessa constitucional. Segundo a Pnad Contínua/IBGE (2023), aproximadamente 2,3 milhões de crianças estão fora da educação infantil - não por ausência de demanda, mas por insuficiência de oferta estatal. Esse déficit tem marcado perfil de desigualdade territorial, afetando com maior intensidade municípios de médio porte e regiões periféricas urbanas, justamente onde a necessidade social é mais intensa e a capacidade administrativa é mais frágil.

Gráfico 1: Atendimento de crianças em creche no Brasil



Fonte: (Pnad Contínua, 2023 – IBGE)

A violação das metas do PNE revela, portanto, uma contradição estrutural, haja vista que, embora a educação infantil tenha sido juridicamente centralizada, ela continua politicamente secundarizada.

Esse quadro nacional adquire densidade particular no nível municipal, onde o direito à educação infantil se materializa - ou se frustra. A pergunta essencial já não é apenas quantas vagas faltam, mas: por que elas continuam faltando? A insuficiência da oferta não é fenômeno neutro; ela decorre de decisões e omissões institucionalmente distribuídas. Planejamento administrativo, alocação orçamentária, controle político, fiscalização legislativa e intervenção judicial não são esferas isoladas, mas engrenagens interdependentes. Quando uma falha, todas sofrem colapso, e o custo recai sobre as crianças. A análise da efetividade da Meta 1, portanto, exige ultrapassar o diagnóstico quantitativo e adentrar o terreno jurídico-institucional.

No caso mossoroense, não há registro da literatura educacional com pesquisa voltada à efetividade da Meta 1 sob a ótica da atuação institucional dos três Poderes de forma conjunta. Sabe-se o “quanto” faltou; não se sabe “por que” faltou. Sabe-se o número de crianças na fila; não se sabe como Executivo, Legislativo e Judiciário contribuíram - ou deixaram de contribuir - para que a fila permanecesse.

Essa lacuna é científica, porque o arranjo institucional é variável decisiva para a materialização de políticas públicas; jurídica, porque direitos fundamentais sociais dependem de mecanismos coordenados de promoção, fiscalização e controle; e política, porque a ausência de coordenação ou prioridade transforma o direito da criança em expectativa frustrada, perpetuando ciclos de exclusão social desde os primeiros anos de vida.

No plano teórico, o presente trabalho fundamenta-se principalmente nas contribuições de Robert Alexy (2008), Ingo Wolfgang Sarlet (2012), Maria Paula Dallari Bucci (2016), dentre outros, cuja convergência analítica permite compreender o direito à educação infantil como realidade jurídica, institucional e política, conforme acima referido.

A teoria dos direitos fundamentais como princípios de Alexy (2008) oferece a chave para entender a educação infantil como mandado de otimização, que impõe ao Estado dever de realização progressiva e não meramente declaratória, sendo particularmente útil para diferenciar reconhecimento normativo e concretização material. A perspectiva de Sarlet (2012), ao tratar da eficácia e da efetividade dos direitos fundamentais sociais, permite identificar o déficit estrutural existente quando o ordenamento jurídico garante o direito, mas as instituições públicas falham em transformá-lo em bem da vida, especialmente quando a omissão estatal compromete o mínimo existencial da infância. Por sua vez, a abordagem de Bucci (2016) sobre políticas públicas como instrumentos jurídicos de concretização constitucional é indispensável para compreender a Meta 1 do Plano Municipal de Educação não como escolha administrativa opcional, mas como dever estatal juridicamente vinculante, cuja implementação depende de planejamento, orçamento, coordenação federativa e governança interinstitucional.

A presença articulada desses referenciais sustenta a tese central deste estudo, qual seja: a universalização da educação infantil não depende apenas de normas, mas da capacidade das instituições públicas de realizar o projeto constitucional por meio de políticas públicas efetivas. A partir dessa constatação, estruturou-se a presente investigação, orientada pela seguinte pergunta de pesquisa: *“em que medida a atuação institucional dos Três Poderes contribuiu, de forma individual e articulada, para garantir a eficácia e a efetividade do direito à educação infantil no cumprimento da Meta 1 do Plano Municipal de Educação de Mossoró entre 2015 e 2025?”*

Para respondê-la, definiu-se como objetivo geral: *“analisar em que medida a atuação institucional dos Três Poderes contribuiu, individual e articuladamente, para garantir a*

eficácia e a efetividade do direito à educação infantil no cumprimento da Meta 1 do PME de Mossoró entre 2015 e 2025.”

Desdobram-se três objetivos específicos:

a) examinar o marco constitucional do direito à educação infantil e sua relação com a força normativa da Constituição, com a teoria de Alexy (direitos fundamentais como princípios) e com a teoria de Sarlet (eficácia e efetividade dos direitos sociais);

b) analisar a atuação do Executivo, do Legislativo e do Judiciário na formulação, implementação, fiscalização e controle das políticas públicas para implementação de direitos fundamentais sociais;

c) avaliar, à luz do marco teórico constitucional, os reflexos da atuação institucional dos Três Poderes com produção - ou não - de eficácia jurídico-institucional e efetividade social para o direito à educação infantil em Mossoró.

A relevância científica da pesquisa reside no deslocamento do objeto de observação: do “déficit da oferta” para as causas estruturais do déficit, inseridas na engrenagem do Estado Constitucional. A educação infantil não fracassa porque a Constituição é fraca, mas porque as instituições não operam com coerência normativa. A efetividade não é evento espontâneo, mas resultado de decisões administrativamente planejadas, politicamente monitoradas e judicialmente exigidas. Quando esse ciclo falha, o tempo da infância - que não espera - é consumido pela lentidão institucional.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos:

1. O primeiro apresenta o marco teórico do direito à educação infantil e sua efetividade no Estado Constitucional;

2. O segundo discute a responsabilidade jurídico-política dos Três Poderes na concretização dos direitos fundamentais sociais;

3. O terceiro capítulo desenvolve a análise empírica da atuação institucional dos Três Poderes na Meta 1, no âmbito do Município de Mossoró/RN.

Na sequência, apresenta-se a metodologia empregada na pesquisa, descrevendo os caminhos percorridos para responder à pergunta central do estudo e alcançar os objetivos

propostos. Serão expostos, de forma clara e sistemática, os fundamentos epistemológicos que orientaram o desenho da investigação, bem como as estratégias adotadas para coleta, organização e análise dos dados. A metodologia apresentada busca demonstrar a coerência entre o problema pesquisado, o referencial teórico construído e o percurso empírico desenvolvido ao longo do estudo, garantindo transparência, rigor científico e reprodutibilidade do processo investigativo.

De início, cumpre dizer que a pesquisa desenvolvida nesta dissertação se insere no campo das Ciências Sociais Aplicadas, com ênfase no Direito, adotando uma abordagem qualitativa – do tipo “estudo de caso” - para examinar a efetividade do direito fundamental à educação infantil no Município de Mossoró entre os anos de 2015 e 2025.

A escolha pela abordagem qualitativa decorre da necessidade de compreender os fenômenos jurídicos, políticos e institucionais envolvidos nesse processo, captando sentidos, contradições, disputas de interpretação e dinâmicas de poder que não podem ser reduzidos a indicadores meramente numéricos ou descritivos.

Trata-se de uma metodologia que reconhece que fenômenos sociais não se reduzem a mensurações numéricas, mas envolvem interpretações, disputas simbólicas, expectativas e decisões políticas que impactam concretamente a realidade escolar e administrativa. Nesse paradigma, o objetivo não é apenas quantificar o direito, mas compreender como ele se materializa - ou deixa de se materializar - na experiência concreta da sociedade e das instituições estatais. (Minayo, 2010)

Essa perspectiva favorece a compreensão da educação infantil não apenas como política pública, mas como dever constitucional de concretização progressiva de direitos fundamentais, previsto na Constituição de 1988. Assim, o objeto aqui analisado extrapola a análise administrativa tradicional e se insere em um campo normativo, no qual os parâmetros de avaliação são definidos à luz do regime constitucional de proteção da infância, da teoria dos direitos fundamentais e da juridicidade das políticas públicas.

A escolha metodológica dialoga diretamente com o marco teórico desenvolvido nos capítulos anteriores. O foco conferido à efetividade dos direitos fundamentais (Sarlet, 2012) e à exigibilidade racional e institucional de sua concretização (Alexy, 2008) justifica a opção por uma abordagem qualitativa, documental e orientada à análise da atuação dos Três Poderes. Assim, o método não se limita a descrever normas e fatos, mas a examinar a coerência entre o

discurso constitucional e a concretização empírica da política pública de educação infantil, em linha com a natureza problematizadora da pesquisa.

A metodologia qualitativa adotada permite examinar de forma aprofundada a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no cumprimento das obrigações constitucionais vinculadas à Meta 1 do Plano Municipal de Educação de Mossoró (2015–2025). Essa opção metodológica possibilita interpretar normativas, atos administrativos, planejamentos plurianuais, decisões judiciais e iniciativas legislativas como manifestações concretas do grau de efetividade das obrigações de prestação estatal.

A abordagem reconhece que o direito constitucional à educação infantil não se esgota no plano normativo, mas depende da atuação coordenada dos Três Poderes para sua realização. A análise qualitativa - ao contrário da abordagem puramente quantitativa - permite apreender com maior precisão a complexidade das relações institucionais envolvidas na implementação do direito à creche e à pré-escola, incluindo os fatores que impulsionam, retardam ou boicotam a execução de políticas públicas voltadas à primeira infância.

Por essa razão, a presente dissertação adota uma matriz metodológica orientada não pela coleta massiva de dados estatísticos, mas pela investigação da coerência entre o marco constitucional, os instrumentos jurídicos e os resultados institucionais obtidos no período analisado. A ênfase repousa sobre a interpretação de documentos normativos, relatórios públicos, dados oficiais, leis orçamentárias, deliberações e decisões judiciais enquanto expressões do compromisso - ou da ausência dele - dos Três Poderes com o dever constitucional de efetivação progressiva da educação infantil.

Na prática, os documentos serão relacionados a indicadores concretos de cumprimento da Meta 1 - como expansão de vagas, execução orçamentária, construção de unidades ou garantia de infraestrutura - de modo a verificar se houve, durante a vigência do PME, materialização institucional do direito à educação infantil.

Nesse contexto, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa, que orienta o percurso investigativo deste estudo: *“Em que medida a atuação institucional dos Três Poderes contribuiu, de forma individual e articulada, para garantir a eficácia e a efetividade do direito à educação infantil no cumprimento da Meta 1 do Plano Municipal de Educação de Mossoró entre 2015 e 2025?”*

Essa pergunta guia toda a investigação, servindo como eixo interpretativo para a coleta de informações, análise documental e elaboração do capítulo empírico. A resposta a essa

questão não pretende se limitar a um diagnóstico descritivo, mas identificar se - e como - o arranjo institucional municipal tem operado para aproximar ou distanciar a realidade social da plena concretização do direito fundamental à educação infantil. Assim, durante a vigência do PME, será comparado o que o Executivo planejou, o que o Legislativo autorizou e o que o Judiciário decidiu, verificando se essa engrenagem institucional resultou - ou não - em aumentos reais de matrículas em creche e pré-escola

A escolha metodológica pauta-se no entendimento de que o fenômeno investigado é complexo, multifatorial e atravessado por variáveis jurídicas, políticas e institucionais. A efetividade do direito à educação infantil é resultado de uma engrenagem estatal que envolve planejamento, financiamento, deliberações legislativas, execução administrativa e controle jurisdicional. Assim, o método adotado busca apreender cada uma dessas dimensões em sua singularidade, mas também em sua interdependência estrutural.

Essa estratégia metodológica combina análise documental, interpretação jurídica e exame crítico da atuação institucional, considerando que a concretização dos direitos fundamentais depende de uma dinâmica contínua entre norma e realidade. A análise documental permitirá identificar o arcabouço normativo e administrativo produzido pelos Três Poderes; a interpretação jurídica possibilitará qualificar essa produção à luz da Constituição e do marco teórico; e o exame crítico da atuação institucional permitirá verificar se as ações empreendidas caminham na direção da otimização constitucional do direito à educação infantil.

A escolha metodológica não é neutra. Ela nasce da percepção de que, nos últimos dez anos, a efetividade do direito à educação infantil em Mossoró tem sido objeto de controvérsias administrativas, disputas políticas e intervenções judiciais. A experiência empírica acumulada durante a construção desta pesquisa - no acompanhamento institucional da política municipal de educação - evidenciou que a produção de normas e planos não tem garantido, automaticamente, a expansão das vagas, o que reforçou a necessidade de um método capaz de confrontar o discurso oficial com os resultados concretos (Minayo, 2010).

O tratamento dos dados baseia-se pela técnica de análise de conteúdo, aplicada como estratégia sistemática de organização e interpretação do material documental, a partir do marco teórico e do problema de pesquisa. A análise permite identificar padrões, categorias, recorrências e contradições internas na formulação e execução da política educacional, possibilitando a distinção entre o discurso normativo e a prática administrativa concreta.

Tal método permite transformar informações dispersas em unidades analíticas capazes de revelar significados, lacunas institucionais e fluxos de tomada de decisão (Bardin, 2016). Assim, evita-se a arbitrariedade interpretativa e assegura-se que as conclusões do estudo emergem diretamente dos dados empíricos e não de projeções subjetivas do pesquisador. Cada inferência será acompanhada da identificação literal da fonte documental que a sustenta, garantindo rastreabilidade lógica entre evidência e interpretação.

Importa ressaltar que a escolha metodológica não se limita a descrever documentos ou sistematizar dados administrativos, mas a avaliar, com fundamento empírico, se a atuação municipal concretizou ou frustrou o dever constitucional de universalização da educação infantil, expresso na Meta 1 do PME. Ou seja, o método foi desenvolvido para verificar juridicamente o cumprimento – ou o descumprimento - de um dever estatal.

Além disso, a posição do pesquisador em relação ao campo empírico não é omitida neste trabalho. A experiência acumulada na observação institucional prolongada da política municipal de educação infantil, especialmente no acompanhamento de sua implementação normativa e administrativa, constitui elemento que favorece, e não compromete, a análise qualitativa aqui realizada. Nesse sentido, registra-se que o pesquisador atua profissionalmente como assessor jurídico da Promotoria de Justiça com atribuição na defesa do direito à educação no município de Mossoró, experiência que possibilitou contato direto e contínuo com os fluxos decisórios, institucionais e documentais da política educacional local.

Em conformidade com a perspectiva hermenêutica da pesquisa em Direito, reconhece-se que a interpretação das fontes não se dá a partir de um “ponto neutro”, mas desde uma posição de observador implicado, o que demanda simultaneamente distanciamento crítico e controle metodológico. Assim, a vivência do pesquisador no contexto analisado é tratada como fonte de sensibilidade analítica, e não como parâmetro conclusivo ou opinativo, sendo submetida aos mesmos critérios - de validação empírica - aplicados aos demais dados.

O *corpus* documental examinado inclui leis, decretos, planos, portarias, relatórios administrativos, atas de audiências públicas, prestações de contas, decisões judiciais, peças processuais, recomendações ministeriais, notas técnicas e demais documentos que materializam a atuação institucional dos Três Poderes no período delimitado. Esses documentos serão analisados de forma articulada, considerando o papel constitucional específico de cada Poder e o nível de contribuição - ou de déficit - para o cumprimento da Meta 1 estabelecida no PME de Mossoró (2015–2025).

Nesse sentido, combina-se análise de direito positivo, estudo crítico de políticas públicas e investigação qualitativa do funcionamento institucional. O objetivo é identificar não apenas atos produzidos, mas o sentido jurídico-político desses atos - sua correspondência (ou não) com os fins constitucionais associados à proteção integral da primeira infância. A ênfase recai menos na contagem de atos e mais na densidade de seus efeitos para a concretização do direito à creche e à pré-escola.

Importa destacar que o exame do conteúdo documental não se restringe à dimensão formal das normas e atos administrativos, mas inclui a análise de sua implementação material. Isso significa verificar, por exemplo, se metas foram apenas aprovadas ou se tiveram execução progressiva; se recursos foram autorizados mas não aplicados; ou se políticas foram anunciadas publicamente, mas não se traduziram em expansão da oferta educacional.

A interpretação adotada opera sob a premissa de que a efetividade dos direitos fundamentais exige coerência entre forma e substância, norma e prática, intenção e resultado. Assim, a metodologia utilizada se baseia no pressuposto de que a simples existência de documentos normativos não comprova a concretização do direito, sendo necessário avaliar sua capacidade de produzir transformações reais na cobertura e qualidade da educação.

Nesse prisma, o ciclo da política pública será examinado como ciclo de cumprimento constitucional. A etapa de diagnóstico revela se os poderes reconheceram ou ocultaram a demanda existente; a etapa de planejamento evidencia o grau de priorização conferido à educação infantil; a etapa de implementação traduz a execução efetiva - ou o adiamento - das ações planejadas; e a etapa de monitoramento revela se o Estado acompanha, mede e corrige suas políticas com base em evidências. Cada etapa constitui expressão verificável do grau de compromisso estatal com a efetivação da Meta 1.

Para garantir precisão interpretativa, a presente pesquisa distingue rigorosamente dois planos complementares de análise:

a) a análise jurídica, que avalia a conformidade dos atos públicos com a Constituição, com o marco teórico da otimização dos direitos fundamentais e com a legislação educacional vigente;

b) a análise político-administrativa, que examina a capacidade de planejamento, gestão, financiamento, continuidade e governança dos programas e ações executadas. Ambas serão articuladas sem hierarquização, uma vez que a efetividade constitucional -

conforme demonstrado no marco teórico - depende simultaneamente da validade jurídica e da consistência institucional das políticas públicas.

A opção metodológica adotada foi ainda concebida com preocupação de reprodutibilidade e transferibilidade. A lógica analítica - que articula marco constitucional, políticas públicas e atuação dos Três Poderes - constitui protocolo aplicável a outros municípios ou contextos federativos com situação normativa semelhante. Embora os resultados empíricos variem conforme o território, o método permite que qualquer pesquisador, órgão de controle ou gestor público replique a estrutura de análise e compare a aderência entre discurso institucional e resultados concretos. Além disso, o método pode ser replicado para analisar, comparativamente, os futuros PMEs de Mossoró. Trata-se, portanto, de uma metodologia que produz conhecimento sobre Mossoró, mas também gera ferramenta analítica utilizável em escala mais ampla.

Além disso, a opção metodológica por privilegiar fontes oficiais decorre da necessidade de aferir a efetividade a partir de evidências verificáveis e transparentes. Por essa razão, priorizam-se bases documentais como o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), relatórios do Tribunal de Contas do Estado, decisões judiciais, banco de dados do Ministério Público, legislações municipais, atas do Conselho Municipal de Educação e instrumentos de gestão previstos no Plano Municipal de Educação.

A análise documental será conduzida por meio de leitura sistemática e categorização temática, permitindo identificar padrões, contradições e omissões. O tratamento dos dados seguirá procedimento dedutivo - partindo dos parâmetros constitucionais e teóricos para avaliar a atuação concreta dos Três Poderes - e procedimento indutivo - identificando regularidades empíricas que permitam inferir conclusões sobre o grau de efetividade da educação infantil no município de Mossoró.

Do ponto de vista epistemológico, a pesquisa não assume que as instituições funcionam de maneira linear, harmônica ou previsível; pelo contrário, reconhece que a efetivação dos direitos sociais está sujeita a disputas de interpretação, prioridades políticas conflitantes, limitações fiscais e conflitos institucionais. Assim, a pesquisa não adota posição que pressupõe sucesso nem fracasso da política educacional, procurando analisar os dados de forma aberta e crítica.

Desse modo, a presente pesquisa insere-se epistemologicamente no campo interpretativista, compreendendo que documentos, discursos e decisões institucionais não são

registros neutros da realidade, mas elementos que a constroem e disputam sua interpretação pública. Assim, a análise qualitativa utilizada não busca apreender apenas o conteúdo formal das normas e dos planos, mas os sentidos que os atores públicos atribuem à execução ou à omissão das políticas de educação infantil. Esse posicionamento é coerente com a natureza do problema investigado, no qual a distância entre discurso oficial e resultados concretos constitui parte essencial do fenômeno analisado.

A abordagem qualitativa adotada permite, portanto, compreender o processo de implementação da política de educação infantil como campo de tensão e negociação entre diferentes atores institucionais, e não como execução mecânica de mandamentos normativos. Essa perspectiva possibilita investigar se os Poderes estão atuando em convergência ou se há desconexões estratégicas - como ausência de planejamento legislativo, contingenciamento orçamentário, execução administrativa inferior ao planejado ou decisões judiciais ineficazes.

Assim, nenhuma conclusão será deduzida apenas de declarações institucionais pois será sempre necessária comprovação documental associada a efeitos mensuráveis na rede municipal de educação infantil. A metodologia empregada busca construir um diagnóstico jurídico-analítico capaz de revelar tanto os avanços quanto os déficits institucionais na efetivação da Meta 1 do PME de Mossoró, identificando os fatores que fortalecem ou que fragilizam a concretização do direito à educação infantil.

A delimitação temporal da pesquisa compreende o período de 2015 a 2025, correspondente à vigência do PME de Mossoró. A escolha desse recorte justifica-se porque o PME constitui, no plano municipal, o principal instrumento estruturante da política pública educacional, assentado em metas, estratégias, indicadores e mecanismos de monitoramento. Considerando que a Meta 1 do PME trata especificamente da educação infantil, a observação de sua execução ao longo de uma década permite aferir - com amplitude e profundidade analítica - o nível de concretização do direito à creche e à pré-escola no município.

É importante enfatizar que o período analisado abrange diferentes gestões do Poder Executivo e diferentes legislaturas do Poder Legislativo, além de diferentes composições do Poder Judiciário, o que possibilita examinar a efetividade constitucional de forma longitudinal, evitando interpretações concentradas apenas em um mandato ou administração. Assim, a metodologia escolhida impede conclusões unilaterais ou circunstanciais, buscando compreender padrões institucionais estáveis - avanços, retrocessos ou permanências - no comportamento estatal ao longo do tempo.

No que se refere à organização das unidades de análise, a atuação dos Três Poderes será examinada em categorias específicas, compatíveis com suas atribuições constitucionais:

- a) Para o Poder Executivo, serão observados, a partir da análise do ciclo de políticas públicas, os elementos como planejamento, execução orçamentária, gestão de vagas, expansão da infraestrutura e implementação de estratégias do PME;
- b) Para o Poder Legislativo, serão analisados fatores como deliberações normativas, controle político, fiscalização das metas educacionais e aprovação de leis orçamentárias;
- c) Para o Poder Judiciário, observar-se-á a jurisprudência local relacionada à educação infantil, o grau de *enforcement* das decisões e o impacto das intervenções judiciais nas políticas públicas.

No conjunto, essa sistematização permitirá avaliar se - e em que medida - a atuação isolada e articulada dos Poderes contribui para a efetivação do direito à educação infantil no Município de Mossoró.

A coleta documental dar-se-á por meio de levantamento sistemático das bases públicas de informação mantidas pelos entes e pelos órgãos externos de controle. A investigação utilizará relatórios de acompanhamento do PME, leis orçamentárias anuais (LOA), planos plurianuais (PPA), demonstrativos financeiros do SIOPE, portais de transparência, relatórios de auditorias, decisões judiciais, pareceres e recomendações ministeriais, além de atas e resoluções do Conselho Municipal de Educação. Esse conjunto documental possibilita reconstruir o *iter* histórico da política educacional municipal com precisão analítica.

Nesse conjunto documental, tornou-se necessário explicitar os critérios metodológicos que orientaram a seleção das fontes. A definição do *corpus* empírico obedeceu aos parâmetros de pertinência temática, autenticidade institucional, completude informacional e delimitação temporal, de modo a assegurar que apenas documentos produzidos e recebidos pelo Poder Público Municipal entre 2015 e 2025, diretamente relacionados à política de educação infantil, integrassem a análise. Foram excluídas fontes com origem institucional incerta, com lacunas impeditivas de interpretação ou cuja relação com a Meta 1 fosse indireta. Esse rigor de seleção reforça a confiabilidade dos achados e afasta conclusões baseadas em fragmentos ou registros isolados.

Para a seleção das fontes empíricas, adotam-se três critérios: relevância (documentos que influenciam ou traduzem decisões institucionais sobre a educação infantil), autenticidade

(emissão por órgãos oficiais ou autoridades públicas) e acessibilidade (possibilidade de consulta verificável). Esses critérios asseguram a confiabilidade das conclusões e o alinhamento entre o objetivo da pesquisa e o material analisado.

O procedimento de análise será realizado em quatro etapas complementares: (a) leitura exploratória do *corpus* documental; (b) organização do material em categorias temáticas; (c) análise jurídica das manifestações institucionais à luz do marco constitucional e teórico; e (d) elaboração de síntese interpretativa voltada à identificação do grau de efetividade no cumprimento da Meta 1. Cada etapa será conduzida com registro sistemático, a fim de garantir rastreabilidade metodológica e reprodutibilidade acadêmica.

A categorização temática tem por objetivo classificar os dados de acordo com eixos previamente definidos, construídos a partir da literatura jurídica e das teorias estruturantes da pesquisa. As categorias adotadas incluem: prioridade da primeira infância; gestão do planejamento; financiamento e alocação de recursos; infraestrutura e expansão da rede; mecanismos de monitoramento; interação institucional entre os Poderes; e uso de instrumentos legais para concretização da Meta 1. Essa estrutura permitirá comparar ações distintas, identificar padrões e avaliar o nível de coerência entre o planejamento e a execução.

A construção das categorias analíticas não busca impor significados pré-definidos aos dados, mas tornar visíveis os elementos recorrentes e estruturalmente relevantes, permitindo interpretar cada ato institucional em sua materialidade e em sua contribuição - positiva, neutra ou negativa - para a efetivação do direito fundamental à educação infantil.

A análise qualitativa será conduzida com suporte em matrizes interpretativas que consideram tanto o desempenho normativo dos poderes quanto sua capacidade de produzir resultados concretos. Em termos práticos, essa abordagem permitirá identificar situações como: elaboração de metas sem execução; execução orçamentária insuficiente diante de metas fixadas; decisões judiciais sem impacto prático; omissões administrativas com efeitos estruturantes; ou avanços institucionais que contribuíram para a expansão da educação infantil no município. Um ato será considerado efetivo somente quando houver correspondência verificável entre a previsão normativa e a ampliação concreta da rede de educação infantil.

O controle de coerência entre planejamento e execução será um dos critérios centrais da investigação. A metodologia adotada parte do pressuposto de que o dever constitucional de progressividade impõe não apenas a aprovação de metas, mas sua perseguição real ao longo do tempo. Assim, atos que legalmente preveem a expansão da educação infantil, mas que não

se traduzem em construção de unidades, ampliação de vagas ou garantia de infraestrutura adequada, serão classificados como manifestações de baixa efetividade constitucional.

Do mesmo modo, ações pontuais sem previsão de sustentabilidade, continuidade ou monitoramento também não serão consideradas como materialização plena do direito. A efetividade - conforme sustentado no capítulo teórico - não se resume à realização episódica de ações, mas à produção de resultados duradouros em benefício do público-alvo, que, no caso da educação infantil, são as crianças de 0 a 5 anos.

A interpretação dos dados será orientada por uma matriz analítica que articula direito constitucional, políticas educacionais e teoria das instituições. O objetivo é garantir que as conclusões não se limitem à descrição de atos, mas ofereçam compreensão crítica do papel desempenhado pelos Três Poderes na concretização do direito fundamental à educação infantil. Essa perspectiva permitirá identificar responsabilidades jurídicas e políticas, bem como revelar eventuais déficits estruturais que comprometem a realização da Meta 1. Desse modo, o método foi concebido para responder a uma pergunta verificável: o poder público fez o que prometeu fazer, e isso resultou em aumento real de matrículas e infraestrutura para crianças de 0 a 5 anos?

Com base nesse referencial metodológico, torna-se possível avançar para a reflexão sobre os limites epistemológicos, operacionais e institucionais da pesquisa, a fim de reforçar a transparência do percurso investigativo e garantir rigor acadêmico. Embora o percurso metodológico adotado busque rigor científico e consistência interpretativa, é imprescindível reconhecer as limitações inerentes à pesquisa, sobretudo por tratar de um objeto complexo em que fenômenos jurídicos, políticos e institucionais se sobrepõem. A transparência sobre tais limitações não fragiliza a pesquisa; ao contrário, reforça sua confiabilidade epistemológica ao delimitar com precisão o alcance das conclusões apresentadas.

Uma primeira limitação diz respeito à dependência de fontes documentais públicas. A análise se baseia em relatórios, atos normativos, peças processuais, dados contábeis, decisões judiciais e instrumentos de monitoramento produzidos ou divulgados oficialmente. Assim, há possibilidade de lacunas informacionais decorrentes de eventual ausência de publicação, desatualização, inconsistência ou incompletude dos bancos de dados institucionais consultados, especialmente em nível municipal.

A análise buscou mitigar esse risco por meio de triangulação de fontes documentais, considerando tanto produções normativas e administrativas dos órgãos públicos quanto

evidências empíricas derivadas de dados oficiais e registros administrativos. A utilização de múltiplas fontes não tem caráter cumulativo, mas interpretativo: a coerência - ou incoerência - entre documentos é, em si mesma, um achado relevante para o diagnóstico da política educacional.

Essa forma investigativa permite compreender o fenômeno a partir de diferentes lentes, tornando o processo de reconstrução analítica mais sólido e mais fiel às complexidades do campo (Creswell, 2014). Longe de inviabilizar a pesquisa, isso reforça a adoção de medidas de mitigação metodológica. Para reduzir o risco de conclusões distorcidas, o estudo empregou triangulação entre diferentes bases documentais - municipais, estaduais e federais - bem como o cruzamento de informações normativas e empíricas.

Assim, relatórios orçamentários foram confrontados com respostas institucionais, dados do Censo Escolar foram cotejados com o PNE e PME, e procedimentos foram analisados à luz das metas estabelecidas nos planos locais. Essa triangulação protege o estudo contra vieses interpretativos e fortalece a robustez dos resultados analíticos. A convergência - ou divergência - entre fontes será tratada como achado analítico, uma vez que incoerências entre planejamento, execução orçamentária e resultados educacionais constituem, em si mesmas, evidências relevantes de efetividade ou inefetividade da política pública.

Outra limitação está associada ao fato de que a metodologia qualitativa não se propõe a medir causalidades entre variáveis, mas a interpretar comportamentos institucionais dentro de um marco constitucional e político. A pesquisa não pretende produzir generalizações estatísticas, mas interpretações sobre o grau de efetividade da atuação dos Três Poderes.

A investigação adota a estratégia de estudo de caso, uma vez que busca analisar em profundidade um fenômeno contemporâneo - a efetividade do direito à educação infantil - dentro de seu contexto real, considerando as múltiplas fontes de evidência, a pluralidade de atores envolvidos e o entrelaçamento de fatores políticos, administrativos, normativos, orçamentários e sociais que compõem o cenário local. O estudo de caso é especialmente adequado quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente delimitadas, exigindo uma análise densa e sistemática da dinâmica institucional. (Yin, 2015).

Outra limitação decorre da dinâmica temporal do objeto de estudo. Embora o recorte 2015–2025 coincida com a vigência integral do PME, os efeitos de determinadas políticas ou decisões institucionais podem extrapolar esse período, seja porque seus impactos são de longa duração, seja porque ações executadas nos anos finais do PME ainda não tiveram resultados

mensuráveis. Essa defasagem temporal é inerente a pesquisas sobre implementação de políticas públicas, sobretudo no campo da educação infantil.

Também é relevante registrar que esta análise não inclui entrevistas com gestores, legisladores, membros do Judiciário ou demais atores institucionais. A exclusão desse tipo de fonte não representa uma lacuna metodológica involuntária, mas uma escolha deliberada vinculada aos objetivos e limites teórico-epistemológicos da pesquisa, que privilegia a verificação documental e a interpretação jurídica, reduzindo a possibilidade de subjetividade oriunda de narrativas autojustificadoras.

Por fim, reconhece-se que a análise da efetividade das ações estatais implica lidar com disputas de interpretação constitucional e com agendas políticas antagônicas. A pesquisa buscou mitigar vieses por meio de critérios objetivos e verificáveis de análise, ancorados no marco teórico e nos parâmetros constitucionais de proteção da primeira infância. Ainda assim, é possível que diferentes matrizes ideológicas proponham leituras alternativas sobre os mesmos dados. A transparência metodológica e a explicitação das escolhas analíticas visam permitir que tais divergências possam ser debatidas academicamente.

No plano ético, destaca-se que toda a análise documental empreendida neste estudo utilizou exclusivamente fontes públicas ou obtidas por meios institucionais formais, sem acesso a informações sigilosas ou dados pessoais sensíveis. A investigação observou rigorosamente os princípios da legalidade, da publicidade e da finalidade científica, evitando inferências especulativas e assegurando fidelidade ao conteúdo original dos documentos analisados. A pesquisa tem natureza exclusivamente acadêmica e orientada à promoção do direito fundamental à educação infantil, sem qualquer finalidade político-institucional ou de responsabilização pessoal de agentes públicos.

Eventuais equívocos de interpretação documental ou de inferência analítica são de responsabilidade exclusiva do pesquisador, e não das instituições públicas cujos atos e registros foram examinados, de modo a preservar a integridade institucional das fontes e assegurar que a presente investigação mantenha caráter estritamente científico.

Ao explicitar essas limitações, reafirma-se que as conclusões alcançadas decorrem não de pressuposições ideológicas ou pré-interpretativas, mas do tratamento sistemático de documentos oficiais e da avaliação crítica de sua conformidade ao ordenamento constitucional. As limitações assumidas - e tratadas de forma controlada - não invalidam os resultados, mas delimitam com rigor o campo de validade desta investigação. A seguir,

apresenta-se síntese operacional da metodologia adotada, articulando objeto, recorte temporal, fontes empíricas, procedimentos de análise e finalidade investigativa:

Tabela 1: Descrição dos elementos metodológicos

Elemento Metodológico	Descrição
Tipo de pesquisa	Qualitativa, de natureza jurídico-analítica e documental
Problema de pesquisa	Em que medida a atuação individual e articulada dos Três Poderes do Município de Mossoró, no período de 2015–2025, tem contribuído — ou falhado — para a otimização constitucional do direito fundamental à educação infantil, especialmente no cumprimento da Meta 1 do Plano Municipal de Educação?
Objeto empírico	Atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de Mossoró na execução da Meta 1 do PME (2015–2025)
Marco temporal	2015–2025 (vigência integral do Plano Municipal de Educação)
Unidades de análise	a) Executivo — planejamento, gestão, financiamento e implementação da política de educação infantil; b) Legislativo — deliberação normativa, controle político e aprovação orçamentária; c) Judiciário — decisões, enforcement e impacto institucional
Fontes empíricas	Legislação municipal; relatórios do PME; LOA; PPA; SIOPE; atas e resoluções do Conselho Municipal de Educação; decisões judiciais; recomendações ministeriais; portais de transparência; boletins estatísticos oficiais
CrITÉRIOS de seleção das fontes	Relevância temática; autenticidade; acessibilidade pública e verificabilidade
Procedimentos de análise	Leitura e sistematização documental; categorização temática; análise jurídica à luz do marco constitucional; avaliação da coerência política e administrativa das ações governamentais
Categorias analíticas	Prioridade da primeira infância; planejamento; financiamento; infraestrutura; monitoramento; interação interinstitucional; coerência entre metas e resultados
Indicação de rigor metodológico	Triangulação de fontes; rastreabilidade documental; distinção entre análise jurídica e análise político-administrativa; delimitação explícita das limitações metodológicas
CrITÉRIO de validação	Convergência entre marco teórico, parâmetros constitucionais e evidências documentais
Resultado esperado da aplicação metodológica	Avaliação do grau de efetividade constitucional da política municipal de educação infantil e identificação dos fatores institucionais que impulsionam ou restringem o cumprimento da Meta 1

Fonte: elaboração do autor

Encerrada a apresentação da metodologia e dos caminhos analíticos adotados para examinar a efetividade do direito à educação infantil, passa-se à construção do marco teórico que sustenta esta investigação. O capítulo inicial seguinte desenvolve o referencial conceitual necessário para interpretar os achados empíricos, apresentando os fundamentos normativos, filosóficos e institucionais que estruturam a noção de efetividade no Estado Constitucional brasileiro.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL E SUA EFETIVIDADE NO ESTADO CONSTITUCIONAL

A efetividade do direito fundamental à educação infantil no Brasil somente pode ser compreendida à luz de um arcabouço teórico que considere, simultaneamente, sua trajetória histórica, seu enquadramento constitucional e sua implementação por meio de políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma ordem jurídica em que a proteção dos direitos fundamentais deixou de ser mero enunciado declaratório para assumir força normativa vinculante, impondo ao Estado deveres de promoção ativa.

Consequentemente, a educação infantil - antes tratada como ação assistencial ou política setorial - foi alçada à condição de direito fundamental da criança e dever jurídico irrenunciável do Estado, o que exige, do ponto de vista teórico e empírico, examinar não apenas sua previsão legal, mas também sua realização concreta.

Nesse sentido, o capítulo estrutura-se em três eixos analíticos complementares. O primeiro (item 2.1) aborda o direito à educação infantil em suas dimensões histórica, legal e principiológica, reconstruindo o percurso normativo que levou à incorporação da educação infantil no catálogo de direitos fundamentais e destacando os princípios constitucionais que lhe conferem densidade jurídica - universalidade, igualdade, proteção integral, prioridade absoluta e colaboração federativa. Ao resgatar os processos sociais e institucionais que moldaram esse direito, forma-se o pano de fundo necessário para compreender seus desafios contemporâneos.

O segundo eixo (item 2.2) apresenta a teoria constitucional dos direitos fundamentais como fundamento para interpretar o alcance jurídico da educação infantil. A seção explora a força normativa da Constituição, a estrutura principiológica dos direitos fundamentais, os mandados de otimização e a distinção entre eficácia e efetividade, com destaque para as contribuições de Robert Alexy (2008) e Ingo Wolfgang Sarlet (2012). Além de aprofundar os conceitos centrais, este eixo discute convergências e complementaridades entre os autores e demonstra como seu arcabouço teórico se aplica à realização do direito à educação infantil no contexto brasileiro, evidenciando suas implicações para a atuação estatal.

O terceiro eixo (item 2.3) desloca o olhar da teoria constitucional para o campo da ação estatal organizada, apresentando as políticas públicas como instrumentos jurídicos de realização de direitos, com base especialmente na literatura de Maria Paula Dallari Bucci (2006) e autores correlatos. São examinados o ciclo das políticas públicas, o papel do

planejamento estatal e o lugar do Plano Nacional de Educação (2014–2024) como mecanismo estruturante da política educacional brasileira. Essa seção se encerra com a apresentação dos dados nacionais e estaduais da educação infantil, permitindo visualizar a distância entre a promessa constitucional e os resultados concretos de expansão e acesso.

Ao articular esses três eixos - histórico/normativo, teórico/constitucional e político/institucional -, o capítulo constrói o marco conceitual que sustenta a análise empírica desenvolvida nos capítulos seguintes. A intenção é demonstrar que a efetividade do direito à educação infantil depende da conjugação entre força normativa da Constituição, desenho teórico dos direitos fundamentais e implementação consistente de políticas públicas, formando uma estrutura analítica capaz de iluminar tanto os avanços quanto os limites observados na realidade investigada.

2.1 O direito fundamental à educação infantil: aspectos legais e principiológicos

No Brasil, o direito fundamental à educação infantil representa a síntese de uma construção normativa e política que reconhece a criança como sujeito de direitos desde a primeira infância. Sua consagração na Constituição Federal e na legislação ordinária reflete um deslocamento paradigmático: da educação como mera faculdade estatal para a educação como dever jurídico vinculante, cuja omissão acarreta responsabilidades.

A educação infantil, entendida como a primeira etapa da educação básica, possui papel estratégico na formação integral da criança, na redução das desigualdades sociais e na promoção de oportunidades equitativas. Ao analisá-la, é necessário reconhecer a interação entre as normas constitucionais e as políticas públicas concretas, sem perder de vista que o campo jurídico não se encerra na letra da lei, mas se projeta na realidade social em que tais normas devem incidir (Heckman, 2011).

A trajetória da educação infantil no Brasil revela um percurso marcado por assimetrias estruturais e pela lenta transição de uma concepção assistencialista para uma abordagem educacional mais abrangente. A institucionalização da educação infantil não nasceu como direito universal, mas como prática social voltada a grupos específicos, geralmente vinculados a camadas populares e à necessidade de inserção materna no mercado de trabalho urbano. Esse caráter seletivo, de matriz filantrópica, perdurou durante décadas e influenciou profundamente a configuração inicial das creches e pré-escolas no país (Kuhlmann Jr., 1998).

Desde o período imperial, a educação destinada à primeira infância aparecia de forma periférica nas políticas públicas, com iniciativas pontuais, frequentemente lideradas por entidades religiosas e associações de caridade. O Estado brasileiro, à época, limitava-se a regulamentar ou apoiar tais iniciativas, sem assumir responsabilidade direta pela expansão do atendimento. A partir da Primeira República, surgem experiências mais sistematizadas em centros urbanos, mas sempre voltadas a públicos restritos, mantendo-se a lógica de um serviço voltado ao amparo social, e não ao desenvolvimento integral da criança (Campos; Rosenberg, 2009).

As primeiras décadas do século XX consolidaram a educação infantil como extensão da política assistencial. As creches eram compreendidas como espaços substitutivos da função materna, focados em cuidados básicos de higiene e alimentação, sem estrutura pedagógica consistente. Essa perspectiva, influenciada por concepções higienistas e moralistas, limitava a percepção da criança como sujeito de direitos e reforçava a ideia de que a educação formal deveria iniciar apenas no ensino primário (Rosenberg, 2003).

As mudanças significativas no cenário nacional começam a se delinear a partir da segunda metade do século XX, com o avanço da urbanização e da industrialização. O aumento da participação feminina no mercado de trabalho urbano intensificou a demanda por serviços de cuidado infantil, obrigando governos locais a criar ou ampliar estruturas públicas de atendimento. Ainda assim, a oferta era insuficiente e irregular, com grande concentração nos centros mais industrializados do Sudeste e Sul, reproduzindo desigualdades regionais (Oliveira, 2001).

Nos anos 1970 e 1980, o debate internacional sobre a importância da primeira infância, impulsionado por organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), repercutiu no Brasil e gerou pressões para a formulação de políticas mais consistentes.

Entretanto, a implementação nacional permaneceu fragmentada, com programas isolados e desarticulados entre si. A ausência de integração entre políticas de saúde, assistência e educação dificultava a construção de um atendimento que considerasse a criança de forma integral. Foi apenas no final da década de 1980 que a educação infantil passou a ser discutida como parte integrante do sistema educacional e não apenas como política compensatória (Campos, 1994).

Esse processo foi favorecido pela redemocratização e pela mobilização de movimentos sociais e acadêmicos, que reivindicavam a inserção da primeira infância nas políticas educacionais de forma universal e pública. A articulação desses atores contribuiu para que, posteriormente, a educação infantil fosse incorporada aos instrumentos de planejamento e financiamento da educação básica (Vieira, 2001).

O período pós-Constituição de 1988 representou um marco na incorporação da educação infantil nas agendas de políticas públicas. A ampliação da participação social nos conselhos de educação e o fortalecimento de redes municipais propiciaram avanços institucionais. No entanto, a concretização das metas de expansão do atendimento manteve-se desigual, com variações significativas entre capitais e municípios de pequeno porte, especialmente em relação às creches (IBGE, Censo 2022).

A partir dos anos 2000, a criação de programas federais voltados à ampliação do acesso, como o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), buscou reduzir o déficit histórico de vagas. Embora tais iniciativas tenham gerado expansão quantitativa, a execução encontrou entraves, subutilização de recursos e disparidades na capacidade de implementação entre municípios, fatores que revelam limitações de coordenação federativa (Pinto, 2014).

O contexto contemporâneo mostra que a educação infantil brasileira é marcada por uma dualidade: de um lado, há consenso técnico e político sobre sua importância estratégica para o desenvolvimento humano e a redução das desigualdades; de outro, persistem obstáculos estruturais relacionados à insuficiência de financiamento, carência de profissionais qualificados e fragilidades na gestão pública.

Essa distância entre diagnóstico e prática indica que a universalização, embora prevista em planos nacionais, ainda enfrenta barreiras complexas de ordem administrativa e social (Saviani, 2013). Portanto, compreender o contexto da educação infantil no Brasil implica reconhecer que seu percurso histórico foi marcado por exclusão seletiva, avanços institucionais graduais e dependência de articulação federativa eficiente.

A educação infantil apresenta-se como resultado de um processo social e político em que disputas de prioridades, limitações orçamentárias e assimetrias regionais moldaram sua configuração atual, determinando os desafios que ainda precisam ser enfrentados para a sua efetivação plena.

Nesse percurso evolutivo, percebe-se que a consolidação da educação infantil não decorreu apenas de transformações pedagógicas ou sociopolíticas, mas da progressiva

afirmação jurídica da criança como sujeito de direitos. A superação da matriz assistencialista e a incorporação da educação infantil ao sistema educacional somente se tornaram possíveis quando a tutela da primeira infância passou a integrar o núcleo dos direitos fundamentais reconhecidos constitucionalmente, vinculando o Estado a prestações positivas e contínuas.

Assim, essa evolução histórica prepara terreno para a compreensão da educação como direito fundamental dotado de eficácia imediata e densidade normativa, cuja proteção constitucional requer políticas públicas estruturadas, prioridade orçamentária e mecanismos de controle institucional.

Nesse sentido, os direitos sociais, subsetor dos direitos fundamentais, possuem a especificidade de impor ao Estado um dever de agir, implicando a criação e manutenção de estruturas, programas e serviços destinados à efetivação de bens jurídicos essenciais. No plano jurídico-constitucional, a educação figura como direito social no art. 6º da CF/88, ao lado de outros direitos como saúde, trabalho, moradia e assistência social. Essa positivação não é meramente simbólica, pois vincula todos os poderes públicos à sua promoção.

No campo dos direitos sociais, a educação ocupa posição central por seu papel estruturante para a cidadania e para a concretização de outros direitos. Como afirma Abramovich (2006), o direito à educação é, simultaneamente, um fim e um meio: fim, enquanto desenvolvimento humano; meio, enquanto instrumento de igualdade e participação democrática. Essa dupla dimensão justifica seu tratamento especial no texto constitucional e nos tratados internacionais.

A CF insere a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovido e incentivado com a colaboração da sociedade (art. 205). Trata-se de um mandamento que combina obrigação estatal e corresponsabilidade social, refletindo a concepção cooperativa do Estado Democrático de Direito. O conteúdo normativo da educação como direito fundamental está delineado no art. 206 da CF, que fixa princípios como igualdade de condições de acesso e permanência, liberdade de aprender e ensinar, pluralismo de ideias, gratuidade no ensino público, valorização dos profissionais da educação, gestão democrática e garantia de padrão de qualidade. Esses princípios funcionam como parâmetros interpretativos e como vetores de políticas públicas.

A CF (art. 208) ainda estabelece as garantias específicas, como a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, a progressiva universalização do atendimento em creche e pré-escola, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, e o acesso aos níveis mais elevados do ensino segundo a capacidade de cada um. Tais

dispositivos são autoaplicáveis, mas dependem de normatização e políticas públicas para plena efetivação.

No plano infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) regulamenta o direito à educação, organizando-o em níveis e modalidades, definindo a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, destinada a crianças de até cinco anos. A LDB concretiza princípios constitucionais e estabelece diretrizes para a gestão e o financiamento do sistema educacional. A vinculação de receitas prevista no art. 212 da CF reforça a dimensão objetiva do direito à educação, garantindo suporte financeiro mínimo à sua realização. A ausência de destinação adequada de recursos pode configurar violação direta à Constituição e ensejar controle judicial.

O direito à educação também está protegido por tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 13) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 28), que reforçam o compromisso de assegurar educação primária obrigatória e gratuita, bem como o desenvolvimento da educação infantil. No que tange especificamente à educação infantil, a CF/88, no art. 208, IV, reconhece o dever do Estado em oferecer educação em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos. Embora a creche (0 a 3 anos) não seja de frequência obrigatória, sua oferta é dever estatal.

A educação infantil, enquanto direito fundamental da criança, deve ser compreendida não apenas como instrumento de apoio à inserção laboral dos pais, mas como etapa essencial do desenvolvimento integral, conforme diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016). O enfoque pedagógico e o respeito às peculiaridades da idade são elementos constitutivos de sua proteção jurídica. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) reforça esse entendimento ao prever, no art. 53, o direito da criança à educação visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, garantindo acesso e permanência na escola.

Cumprir mencionar que, recentemente, o Congresso Nacional aprovou duas importantes leis que se correlacionam com os objetivos da meta 1 do PME, a saber: i. Lei nº 14.685, de 20 de setembro de 2023, que acrescenta dispositivo à Lei nº 9.394/1996 (LDB), para determinar ao poder público a obrigação de divulgar a lista de espera por vagas nos estabelecimentos de educação básica de sua rede de ensino; ii. Lei nº 14.851, de 03 de maio de 2024, que dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade.

É sob esse prisma que a doutrina especializada em educação, como Cury (2010) e Oliveira (2014), enfatiza que a educação infantil constitui espaço privilegiado para a redução das desigualdades socioeconômicas, atuando preventivamente contra a exclusão social. Essa perspectiva alinha-se às metas do PNL, que prevê a universalização da pré-escola e a ampliação da oferta de creches.

A proteção jurídica da educação infantil também envolve o controle de qualidade, dimensão frequentemente negligenciada. O art. 4º, IX, da LDB impõe ao poder público o dever de garantir padrão mínimo de qualidade, entendido como variedade e quantidade mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Do ponto de vista teórico, a educação infantil, enquanto direito fundamental social, exemplifica a interdependência entre direitos de liberdade e direitos a prestações. A liberdade de aprender e a gratuidade do ensino público só se realizam se houver políticas estatais concretas que assegurem vagas, profissionais qualificados e ambiente adequado.

Desse modo, a análise constitucional e infraconstitucional do direito à educação infantil revela um campo em que a densidade normativa é elevada, mas os desafios de implementação permanecem significativos. A superação dessa lacuna exige integração entre marcos jurídicos, políticas públicas e participação social, sob pena de o direito permanecer formalmente reconhecido, porém materialmente inatingido.

Dessas premissas decorre que reconhecer a educação infantil como direito fundamental implica muito mais do que sua positivação na Constituição, pois exige interpretar o ordenamento jurídico à luz dos princípios que estruturam o Estado Democrático de Direito e conferem direção normativa às políticas educacionais. Se a perspectiva histórico-constitucional revela o significado da educação enquanto direito de crianças, é no plano principiológico que se identifica o sentido, a extensão e a força vinculante de sua proteção, estabelecendo parâmetros materiais para a atuação estatal.

Assim, a educação não se sustenta apenas em disposições setoriais, mas se enraíza em um complexo de princípios constitucionais que estruturam e orientam a ordem jurídica. Tais princípios constituem normas fundamentais (Canotilho, 2003) que definem a posição da educação no sistema constitucional, conferindo-lhe densidade normativa, caráter vinculante e aplicabilidade imediata (CF, art. 5º, § 1º). Trata-se, portanto, de uma base principiológica que transcende a dimensão organizacional do ensino, situando-se no plano axiológico e estrutural do Estado Democrático de Direito.

Entre os princípios estruturantes da CF, destaca-se a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), que funciona como núcleo axiológico da República e fundamento último do

direito à educação. Nesse sentido, a educação é condição para o pleno desenvolvimento da personalidade e para a fruição de outros direitos fundamentais, configurando-se como elemento essencial para a emancipação individual e coletiva (Sarlet, 2015).

O princípio da cidadania (CF, art. 1º, II) reforça a dimensão político-participativa da educação, entendida não apenas como processo de instrução, mas como instrumento de construção de sujeitos capazes de exercer direitos e deveres de forma consciente. A efetividade desse princípio exige políticas educacionais que assegurem não apenas acesso, mas também formação crítica, apta a fomentar a participação democrática (Cury, 2002).

O princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e o correlato princípio da não discriminação (CF, art. 3º, IV) impõem ao Estado a eliminação de barreiras socioeconômicas, culturais e territoriais que possam limitar o acesso e a permanência na educação. Aqui, a universalização da pré-escola e a ampliação de vagas em creches configuram desdobramentos da igualdade material, inserindo-se na dimensão do acesso e demandando políticas públicas que equilibrem desigualdades históricas (Piovesan, 2013).

Outro importante princípio é o da proibição de retrocesso social, implícito na CF, mas amplamente reconhecido por alguns estudiosos (Mendes; Branco, 2022). Esse princípio impede que avanços já conquistados na concretização do direito à educação sejam suprimidos, funcionando como garantia de estabilidade e progressividade na proteção do direito.

No campo específico da ordem social, a universalidade e gratuidade (CF, arts. 205 e 208, I, IV) e a obrigatoriedade da educação básica (CF, art. 208, I) representam princípios que vinculam o Estado e estruturam o dever de oferta. Diferem dos meros objetivos programáticos, pois impõem prestação positiva e contínua, cujo descumprimento acarreta responsabilidades.

A solidariedade federativa (CF, art. 211) e a cooperação entre Estado e sociedade (CF, art. 205, caput) formam o núcleo principiológico da gestão do direito à educação no Brasil, estabelecendo que a efetivação desse direito depende tanto da coordenação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto da participação ativa da comunidade. Tal estrutura busca mitigar desigualdades regionais e fortalecer o controle social das políticas educacionais (Dourado, 2011).

O princípio da vinculação de receitas (CF, art. 212) atua como garantia instrumental, assegurando recursos financeiros mínimos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa previsão constitucional visa proteger o direito à educação contra contingenciamentos discricionários e assegurar estabilidade orçamentária, sendo elemento indispensável para a concretização dos demais princípios (Mello, 2012).

Também merece destaque o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, segundo o qual as normas que reconhecem direitos, como a educação, devem ser interpretadas de forma a ampliar e potencializar seu alcance, e não restringi-lo (Barroso, 2010). Aplicado ao direito à educação, esse princípio exige que políticas públicas sejam concebidas e executadas com a finalidade de otimizar o acesso, a permanência e a qualidade, sempre em consonância com a Constituição.

Dito isso, verifica-se que os princípios constitucionais do direito à educação formam um sistema normativo integrado, que conecta valores fundamentais da República, garantias de direitos sociais e diretrizes específicas para a política educacional. Sua função não é apenas inspirar, mas vincular e obrigar o Estado e a sociedade, servindo como parâmetros para a formulação, execução e avaliação das políticas públicas educacionais. A compreensão crítica desse conjunto principiológico é indispensável para a defesa e concretização da educação como direito social fundamental no Estado Democrático de Direito.

A identificação dos princípios constitucionais do direito à educação evidencia que a proteção jurídica da educação infantil transcende a lógica da prestação estatal e firma-se como componente estruturante do Estado Democrático de Direito. Entretanto, para que esses princípios deixem de operar apenas como vetores interpretativos e se convertam em imperativos vinculantes para os Poderes Públicos, é indispensável compreender o modo como a Constituição confere força normativa às normas de direitos fundamentais.

Assim, a questão que se coloca a partir deste ponto não é apenas “o que” a Constituição estabelece em matéria educacional, mas “como” e “em que medida” seu conteúdo vincula o legislador, o administrador e o julgador na formulação, implementação e controle das políticas públicas. A transição do plano principiológico para o plano teórico-constitucional da força normativa inaugura uma etapa decisiva da análise, pois é nesse marco que se compreende por que a educação infantil não pode ser tratada como opção política contingente, mas como mandado constitucional de realização progressiva e inafastável.

2.2 A teoria constitucional dos direitos fundamentais: força normativa, mandados de otimização e efetividade social

A compreensão da efetividade do direito fundamental à educação infantil exige, antes de tudo, um retorno às bases teóricas que estruturam o constitucionalismo contemporâneo e o lugar dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito. Os avanços normativos introduzidos pelas Constituições pós-Segunda Guerra - e intensificados pela Constituição

Federal de 1988 - deslocaram o direito constitucional de um paradigma meramente organizatório para um modelo substancial, em que a dignidade humana e a realização dos direitos fundamentais assumem centralidade normativa. Nesse contexto, tornou-se indispensável compreender não apenas o conteúdo dos direitos, mas também como eles vinculam, obrigam e orientam a atuação estatal.

É nesse cenário que se insere a teoria constitucional dos direitos fundamentais. Alexy (2008) contribui ao demonstrar que os direitos fundamentais possuem natureza principiológica e carregam mandados de otimização, que impõem aos poderes públicos o dever de realizar o máximo possível do direito segundo possibilidades fáticas e jurídicas. Sarlet (2012), por sua vez, aprofunda a análise ao diferenciar eficácia jurídica e efetividade social, evidenciando que a proteção constitucional somente se concretiza quando os direitos são materializados em políticas, serviços e garantias reais. A articulação entre esses dois aportes teóricos permite interpretar os direitos não como promessas abstratas, mas como comandos normativos dotados de pretensão de realização concreta.

A seguir, o item 2.2.1 examina a força normativa da Constituição e a transformação do papel dos direitos fundamentais no constitucionalismo contemporâneo; o item 2.2.2 apresenta os fundamentos centrais da teoria dos direitos fundamentais em Alexy (2008); o item 2.2.3 desenvolve o conceito de eficácia e efetividade em Sarlet (2012); o item 2.2.4 discute convergências e distinções entre os dois autores; e, por fim, o item 2.2.5 aplica esse arcabouço teórico ao direito à educação infantil, destacando seus desdobramentos jurídicos, institucionais e políticos.

2.2.1 A força normativa da Constituição e os direitos fundamentais

Segundo Sarlet (2015), os direitos fundamentais correspondem a um conjunto de direitos e liberdades reconhecidos e garantidos pelo direito positivo, delimitados no tempo e no espaço, constituindo os pilares do sistema jurídico de um Estado de Direito. Eles formam o núcleo da proteção da dignidade da pessoa, assumindo um papel central na salvaguarda dos valores mais essenciais da existência humana. Nesse mesmo sentido, Alexy (2008) sustenta que os direitos fundamentais tratam-se de posições jurídicas que incorporam princípios de otimização, vinculando o legislador, o administrador e o julgador.

O constitucionalismo contemporâneo consolidou a ideia de que a Constituição não é mera peça política ou documento simbólico, mas norma jurídica dotada de força vinculante.

Essa concepção se intensifica no pós-Segunda Guerra Mundial, quando a experiência histórica demonstrou que textos constitucionais desprovidos de eficácia material são incapazes de proteger direitos e impedir a degradação democrática. A Constituição passa, assim, a ser concebida como instrumento de organização do poder e também como programa de realização de valores fundamentais.

Konrad Hesse (1991) é um dos autores decisivos para essa mudança paradigmática ao afirmar que a Constituição possui “pretensão de eficácia” e que sua força normativa depende da capacidade de irradiar seus comandos sobre toda a ordem jurídica e política. A Constituição não se contenta em existir; ela aspira à realização concreta. Sem essa concretização, sua legitimidade se fragiliza, pois o distanciamento entre promessa normativa e realidade social compromete a confiança dos cidadãos no Estado.

A Constituição de 1988 insere-se integralmente nessa tradição ao fundar o Estado Democrático de Direito brasileiro sobre a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a justiça social. A Carta não se restringe a enunciar direitos, mas organiza deveres, metas e finalidades que vinculam todos os poderes públicos. Esse projeto normativo expressa uma concepção substancial de constitucionalismo, que atribui ao Estado responsabilidades ativas na transformação da realidade e na promoção de igualdade material.

A força normativa da Constituição depende, nesse sentido, da densidade jurídica dos direitos fundamentais. Eles representam o núcleo axiológico da ordem constitucional e operam como limites ao poder e como mandatos de promoção. A teoria contemporânea supera a antiga leitura que via nos direitos apenas liberdades negativas. A proteção do indivíduo exige simultaneamente garantias de não intervenção arbitrária e prestações positivas capazes de assegurar condições materiais de existência digna (Sarlet, 2018).

Sob essa ótica, os direitos fundamentais desempenham um importante papel no Estado Democrático de Direito, servindo como bússola para a atuação do poder estatal, ao mesmo tempo em que impõem limites a esse poder. Em outras palavras, além de salvaguardar os direitos subjetivos, é necessário reconhecer a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que transcende a esfera individual influenciando diretamente a atuação do Estado em prol da coletividade. (Mendes, 2002). No constitucionalismo brasileiro, esses direitos integram o núcleo rígido da Constituição, sujeito a cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, CF), de modo a preservar a essência da proteção.

Os direitos fundamentais extrapolam a mera garantia de posições individuais, atingindo a categoria de normas que filtram os valores essenciais da sociedade política e os difundem por todo o ordenamento jurídico. Além disso, a dignidade fundamental autêntica da Constituição deriva dos mesmos direitos que delineiam e concretizam o conjunto de valores constitucionais. Nesse sentido, Sarlet (2015, p. 61-62) leciona:

Os direitos fundamentais, como resultado da personalização e positivação constitucional de determinados valores básicos (daí seu conteúdo axiológico), integram, ao lado dos princípios estruturais e organizacionais (a assim denominada parte orgânica ou organizatória da Constituição), a substância propriamente dita, o núcleo substancial, formado pelas decisões fundamentais, da ordem normativa, revelando que mesmo num Estado constitucional democrático se tornam necessárias (necessidade que se fez sentir da forma mais contundente no período que sucedeu a Segunda Grande Guerra) certas vinculações de cunho material para fazer frente aos aspectos da ditadura e do totalitarismo.

Sarlet (2015, p. 60) ainda complementa ao afirmar que é forte a ligação e interdependência entre o Estado de Direito e os direitos fundamentais, onde a concretização de um depende das mesmas condições para o outro:

Considerando-se, ainda que de forma aqui intencionalmente simplificada, o Estado de Direito não no sentido meramente formal, isto é, como “governo das leis”, mas, sim, como “ordenação integral e livre da comunidade política”, expressão da concepção de um Estado material de Direito, no qual, além da garantia de determinadas formas e procedimentos inerentes à organização do poder e das competências dos órgãos estatais, se encontram reconhecidos, simultaneamente como metas, parâmetro e limites das atividades estatais, certos valores, direitos e liberdades fundamentais, chega-se fatalmente à noção – umbilicalmente ligada à ideia de Estado de Direito – de legitimidade da ordem constitucional e do Estado.

Nesse cenário, o Estado social tem a função de estabelecer as condições necessárias para a concretização dos direitos fundamentais, visando a garantir sua efetividade. É fundamental reconhecer a interligação entre o cidadão e as ações do Estado, assegurando, dessa forma, a igualdade e uma distribuição justa, que são essenciais para a democracia e a liberdade.

Silva (2014) destaca que os direitos fundamentais, especialmente os sociais, não são promessas políticas, mas normas jurídicas obrigatórias, cuja inobservância gera responsabilidade constitucional. Ao incorporar essa concepção, a Constituição de 1988 estruturou uma dogmática que vincula o Estado à realização progressiva de seus comandos, vedando tanto a violação direta quanto a proteção insuficiente.

A doutrina alemã desenvolveu a categoria da *proibição de proteção insuficiente* (*Untermaßverbot*) para descrever situações em que o Estado viola a Constituição não por agir em excesso, mas por agir aquém do mínimo necessário para proteger um direito fundamental (Canaris, 1984). Essa formulação desloca o debate da simples violação por ação para a violação por omissão, revelando que os direitos exigem resultados minimamente adequados e não cumprimento meramente formal.

Isso implica reconhecer que a Constituição assumiu uma natureza normativa expansiva: além de criar estruturas de poder, determina obrigações de comportamento que exigem atuação estatal racional, planejada e verificável. Barroso (2017) assinala que a legitimidade democrática do Estado contemporâneo depende de sua capacidade de realizar concretamente os direitos, e não apenas de enunciá-los.

Desse modo, a força normativa da Constituição se projeta em dois planos complementares. O primeiro é dogmático, ao estabelecer o conteúdo dos direitos, o papel dos Poderes e os mecanismos de proteção judicial. O segundo é institucional, ao demandar a criação de estruturas administrativas e políticas públicas necessárias para tornar os direitos exequíveis. A realização constitucional é, portanto, simultaneamente jurídica e institucional.

A partir dessa perspectiva, a legitimidade das instituições passa a ser medida não apenas pela observância das regras de competência e forma, mas pela contribuição efetiva para a concretização dos direitos fundamentais. A Constituição torna-se parâmetro material do agir estatal, e não apenas referência formal. Trata-se de uma transformação profunda na autocompreensão do Estado.

Essa evolução teórica permitiu romper com a tradição que opunha direitos “negativos” e “positivos”. A distinção ainda possui utilidade analítica, mas não pode fundamentar hierarquizações ou exclusões. Canotilho (2003) observa que todas as dimensões dos direitos fundamentais são interdependentes, razão pela qual liberdades e prestações se reforçam mutuamente. Não há liberdade real sem condições materiais mínimas de existência.

Com isso, a teoria constitucional contemporânea passa a compreender os direitos fundamentais como garantias complexas que abrangem dimensões de defesa, proteção e promoção. A omissão estatal pode ser tão lesiva quanto o arbítrio, pois impede que o indivíduo exerça seus direitos em condições reais de igualdade.

A Constituição de 1988 assume essa concepção ao conferir densidade normativa aos direitos sociais, incluindo expressamente seu caráter fundamental (art. 6º). A proteção desses

direitos não é evento eventual do Estado, mas condição de sua legitimidade. O constitucionalismo dirigente brasileiro, como descreve Canotilho (2003), vincula o texto constitucional a um projeto de transformação social.

Essa mudança provocou impacto relevante na teoria da separação dos poderes. O Estado Constitucional exige cooperação e não indiferença entre Legislativo, Executivo e Judiciário. A concretização dos direitos tornou-se finalidade comum dos poderes, o que impede o uso da separação rígida de funções como justificativa para a omissão.

A atuação do Poder Judiciário insere-se nesse contexto. Não se trata de substituir o administrador ou o legislador, mas de garantir que nenhum poder esteja autorizado a ignorar a Constituição. A jurisdição constitucional funciona como mecanismo de correção em casos de omissão injustificada e proteção insuficiente, assegurando que o discurso constitucional mantenha correspondência com a prática institucional.

O reconhecimento da força normativa da Constituição desloca também o papel do intérprete. A interpretação constitucional não é exercício abstrato, mas atividade orientada à concretização dos valores constitucionais. A hermenêutica deixa de ser meramente declarativa para se tornar construtiva, guiada pela máxima efetividade e pela unidade da Constituição.

Bobbio (2004) contribui para esse debate ao afirmar que a verdadeira dificuldade do constitucionalismo moderno não consiste mais na declaração dos direitos, mas em sua efetivação. A questão central do Estado contemporâneo não é *quais* direitos existem, mas *como* concretizá-los de modo universal e igualitário.

Essa constatação evidencia que a Constituição tem, na força normativa dos direitos, seu elemento de estabilidade. A proteção dos direitos fundamentais garante continuidade e identidade ao projeto constitucional, mesmo diante de alternância política. Os direitos funcionam, assim, como limites e como metas permanentes.

A Constituição não é neutra diante da realidade social. Ela impõe um dever jurídico de transformação sempre que desigualdades estruturais impedem o exercício dos direitos. A força normativa da Constituição opera, portanto, como mecanismo de superação do constitucionalismo meramente procedimental.

Nessa perspectiva, a igualdade material deixa de ser princípio retórico e passa a ser critério de validade das ações estatais. O Estado não cumpre seu papel constitucional se age

de modo indiferente à desigualdade ou se descumpre sua obrigação de priorizar grupos vulneráveis. A força normativa da Constituição exige justiça distributiva.

A Constituição também se projeta sobre o plano administrativo, vinculando a administração pública aos princípios da eficiência, moralidade, transparência e finalidade. A atuação estatal deve ser orientada por resultados e não por formalismos. A Constituição se realiza quando o aparato institucional é capaz de produzir impactos sociais compatíveis com seus valores.

Sob essa ótica, políticas públicas deixam de ser escolhas discricionárias e passam a integrar o campo jurídico. Bucci (2006) assinala que políticas públicas são instrumentos jurídicos de concretização constitucional e não apenas ferramentas administrativas. A sua inexistência, descontinuidade ou inadequação pode constituir violação do dever constitucional de proteção.

Por essa razão, a força normativa da Constituição cria uma relação de complementaridade entre direito e gestão pública. O direito fornece os fins e limites; a gestão fornece os meios. O fracasso na gestão repercute no plano jurídico como inefetividade constitucional, e não como simples falha administrativa.

Essa concepção também reforça a noção de controle democrático e *accountability*. A Constituição não apenas reconhece direitos, mas organiza mecanismos de controle interno, externo e social voltados à verificação de sua concretização. Transparência, participação e fiscalização são elementos constitutivos da efetividade.

A força normativa da Constituição se manifesta igualmente no conteúdo objetivo dos direitos fundamentais. Eles não protegem apenas indivíduos isoladamente, mas estruturam valores e orientam todas as instituições. Sarlet (2018) descreve essa dimensão objetiva como elemento de irradiação normativa, que integra os direitos ao próprio sistema.

A dimensão objetiva impede que os direitos dependam exclusivamente da iniciativa individual de seus titulares. O Estado tem o dever de agir mesmo quando não provocado, promovendo políticas estruturais permanentes. A Constituição não autoriza imobilismo institucional.

Essa estrutura teórica demonstra que a efetividade não é mera etapa posterior à validade da norma, mas componente intrínseco de sua normatividade. A Constituição somente se afirma como tal quando seus comandos são realizados concretamente.

A omissão estatal, por sua vez, revela um tipo específico de inconstitucionalidade, caracterizado não pela violação direta da norma, mas pela insuficiência de proteção ou implementação. A teoria constitucional atual considera a inércia como forma de desrespeito ao pacto social. Com isso, a força normativa da Constituição transforma a demanda por direitos em demanda por resultados. O parâmetro de avaliação do Estado deixa de ser a conformidade formal e passa a ser a capacidade de realizar os direitos.

A teoria constitucional contemporânea, portanto, concebe os direitos fundamentais como elementos centrais de organização do Estado. Eles definem sua finalidade, orientam sua atuação e condicionam sua legitimidade. A Constituição é, antes de tudo, uma Constituição de direitos.

Portanto, a força normativa da Constituição não se confunde com a existência formal do texto constitucional, mas se revela na capacidade do Estado de concretizar, com racionalidade e responsabilidade, os direitos fundamentais que proclama. É essa compreensão expandida da normatividade constitucional que orienta toda a reflexão teórica subsequente deste tópico.

2.2.2 A teoria de direitos fundamentais em Robert Alexy

A teoria dos direitos fundamentais desenvolvida por Alexy (2008) representa uma das formulações mais sofisticadas e influentes do constitucionalismo contemporâneo, sobretudo por oferecer uma estrutura normativa capaz de explicar como os direitos adquirem força obrigatória em contextos de escassez de recursos e conflitos entre valores constitucionais. Ao conceber os direitos fundamentais como princípios dotados de caráter de otimização, Alexy (2008) desloca o foco da mera existência normativa para o problema da realização racional e proporcional desses direitos nas decisões públicas.

Segundo Alexy (2008), o direito não pode ser compreendido apenas como um sistema de regras, pois sua dimensão prática envolve juízos de justiça e correção que transcendem a aplicação mecânica de normas. O direito é “razão prática institucionalizada”, e os direitos fundamentais participam dessa racionalidade normativa porque possuem pretensão de correção (*Richtigkeitsanspruch*), isto é, aspiram a realizar o justo no caso concreto.

A distinção entre regras e princípios é eixo estruturante da teoria alexyana. Regras são normas que se aplicam de forma binária: ou são válidas, ou não são; ou se aplicam, ou não se

aplicam. Quando duas regras colidem, apenas uma permanece válida. Os princípios, por sua vez, não operam por exclusão, mas por ponderação: ambos são válidos, e o conflito se resolve mediante comparação de pesos e razões. Nos direitos fundamentais, prevalece a estrutura de princípios.

O caráter principiológico dos direitos é o que os torna mandados de otimização. Um mandado de otimização exige que algo seja realizado na maior medida possível, considerando as possibilidades jurídicas e fáticas existentes. A norma não determina apenas fins abstratos, mas comanda o Estado a buscar o máximo grau de concretização possível, respeitando os limites materiais da realidade (Alexy, 2008).

Dessa concepção decorre uma consequência decisiva: os direitos fundamentais não estão sujeitos à discricionariedade plena do legislador ou do administrador. A realização de um direito fundamental pode demandar recursos, planejamento e estrutura, mas o Estado tem o dever permanente de justificar racionalmente as escolhas que realiza nesse campo.

A ponderação, núcleo metodológico da teoria alexyana, constitui o procedimento racional pelo qual se avaliam princípios em colisão. Ela envolve três etapas: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Cada uma opera como teste de racionalidade pública, forçando o Estado a demonstrar a relação entre meios e fins na realização dos direitos.

A adequação exige que a medida estatal seja apta a promover o fim pretendido. Uma política pública ou decisão administrativa que não contribua para a promoção de um direito fundamental falha imediatamente no teste de adequação, porque viola o mandado de otimização.

A necessidade determina que, entre duas medidas igualmente aptas a promover o fim, o Estado deve adotar aquela que menos restrinja outros direitos. Trata-se de critério de racionalidade econômica e moral, pois os recursos são limitados, e escolhas estatais impõem custos a outras esferas de direitos.

A proporcionalidade em sentido estrito, por sua vez, exige que o benefício obtido na realização de um direito seja proporcional ao sacrifício imposto a outro. Nessa etapa, a argumentação jurídica abandona o formalismo e exige justificação moral, empírica e institucional.

Ao exigir que todo ato estatal seja reconstituível racionalmente à luz da proporcionalidade, Alexy transforma a concretização dos direitos fundamentais em um exercício de argumentação pública. Não se trata de preferências políticas, mas de razões que podem ser defendidas com base na Constituição e nos fatos.

A teoria alexyana também explicita que os direitos fundamentais não são ilimitados, mas sua limitação só é juridicamente legítima quando amparada pela ponderação racional e pela prova de que não existe meio menos gravoso. A limitação deve ser sempre exceção, e nunca regra.

Essa lógica mostra que o Estado não possui liberdade para descumprir ou retardar a realização dos direitos fundamentais. A reserva do possível não pode ser alegada de modo abstrato; é preciso demonstrar concretamente por que recursos não estão disponíveis e o que se está fazendo para superar esse limite.

Nessa perspectiva, o simples argumento da escassez de recursos não exonera o Estado. A teoria alexyana coloca o ônus da argumentação sobre o poder público, cabendo ao Estado demonstrar que buscou otimizar o direito no limite do possível e que qualquer restrição foi inevitável e provisória.

Assim, os direitos fundamentais ganham natureza não apenas normativa, mas exigencial. Eles exigem ação, planejamento e priorização. A discricionariedade administrativa se transforma em discricionariedade vinculada aos mandados de otimização.

Alexy (2008) também introduz a tese dos “casos difíceis” (*hard cases*) para explicar situações em que nenhuma solução é evidente à primeira vista. Nesses casos, a argumentação racional e a proporcionalidade constituem os únicos instrumentos legítimos para tomada de decisão. Não há espaço para arbitrariedade.

Quando um direito fundamental depende de políticas públicas, a teoria alexyana continua operante, pois a decisão sobre onde investir recursos ou como estruturar programas não pode ser fruto de preferência política, mas de justificação racional guiada pelos mandados de otimização.

A fórmula do peso, ainda que raramente operacionalizada quantitativamente, simboliza a ideia de que as escolhas públicas possuem intensidade argumentativa e não podem ser tomadas sem referência à força normativa dos princípios envolvidos. A partir dessa teoria, a distinção entre ativismo judicial e proteção de direitos perde nitidez. O controle

judicial das escolhas estatais não é intromissão indevida quando seu objetivo é exigir racionalidade pública na aplicação dos mandados de otimização.

A ponderação, portanto, não é técnica de governo dos tribunais, mas lógica da Constituição. Todos os poderes estão vinculados a ela. A proporcionalidade constitui linguagem comum de decisão pública no Estado Constitucional. A teoria alexyana também tem implicações institucionalistas: se os direitos fundamentais são mandados de otimização, então não podem ser realizados sem arranjos de governança capazes de coordenar atores, políticas e recursos.

A racionalidade dos mandados de otimização implica planejamento e continuidade. Direitos fundamentais não podem depender de ciclos eleitorais ou preferências conjunturais. Essa mesma lógica exige monitoramento permanente. A realização de um direito não se esgota em um ato administrativo ou legislativo; ela precisa ser continuamente ajustada para maximizar resultados dentro das possibilidades existentes.

A teoria alexyana rompe com a noção de que os direitos fundamentais se realizam apenas mediante criação legislativa. A atuação administrativa e judicial integra o campo de concretização constitucional. Logo, políticas públicas deixam de ser expressão exclusiva do espaço político e se tornam instrumentos jurídicos de realização dos direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, a cidadania é reconceituada. Não basta a previsão formal de direitos; exige-se a criação de condições que permitam seu exercício. A cidadania torna-se prática, não apenas *status*.

A ponderação dos princípios no caso concreto transforma o processo de tomada de decisão pública. O Estado deve agir de maneira não arbitrária, transparente e racionalmente controlável. A teoria alexyana fornece, assim, um padrão normativo da atuação estatal. Toda decisão que implique restrição ou não realização de um direito fundamental requer fundamentação capaz de demonstrar que a alternativa adotada foi a que melhor otimizou o direito, dentro das condições reais.

Do mesmo modo, quando o Estado deixa de agir ou promove política notoriamente insuficiente, viola o mandato de otimização. Não há zona de imunidade constitucional na omissão. A teoria de Alexy (2008), ao transformar os direitos fundamentais em mandados de otimização, reconstrói o papel da Constituição como pauta de racionalidade. A Constituição passa a ser parâmetro de ação e de justificação das escolhas estatais.

Sob esse prisma, os direitos fundamentais, enquanto princípios dotados de pretensão de correção, vinculam todos os poderes públicos ao dever permanente de otimizar sua realização. A teoria alexyana oferece, assim, a estrutura conceitual necessária para compreender a Constituição como ordem normativa operativa e não simbólica, fundamento indispensável para a análise da concretização dos direitos sociais.

2.2.3 A eficácia e a efetividade dos direitos fundamentais em Ingo Wolfgang Sarlet

A teoria constitucional brasileira encontrou em Sarlet (2012) uma das sistematizações mais influentes sobre a eficácia e a efetividade dos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito à distinção entre plano normativo e plano material de realização das garantias constitucionais. Seu pensamento tornou-se referência obrigatória para compreender como os direitos fundamentais sociais se projetam sobre a realidade e vinculam a atuação estatal.

A contribuição central de Sarlet (2012) consiste em diferenciar, com precisão analítica, validade, eficácia e efetividade. A validade diz respeito à existência formal da norma no ordenamento; a eficácia refere-se à sua capacidade de produzir efeitos jurídicos; e a efetividade expressa o grau de concretização desses efeitos na vida social. Esses três planos não são automáticos - uma norma pode ser válida e eficaz juridicamente, mas permanecer inefetiva do ponto de vista social.

Essa distinção rompe com a falsa presunção de que os direitos fundamentais se realizam pela simples força de sua inscrição constitucional. Ao contrário, como enfatiza Sarlet (2012), a proclamação de um direito não garante sua fruição. A efetividade exige que o conteúdo jurídico seja transformado em realidade institucional e empírica, alcançando os titulares do direito.

A abordagem de Sarlet (2012) se insere na transição para o pós-positivismo constitucional brasileiro, que reconhece a Constituição como norma jurídica dotada de aplicabilidade imediata. O art. 5º, §1º, da Constituição de 1988 consagra esse entendimento ao determinar que os direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Para aquele jurista, essa cláusula representa rejeição explícita ao antigo modelo das normas “meramente programáticas”.

A eficácia imediata, entretanto, não equivale à realização instantânea e integral dos direitos sociais. Ela significa que tais direitos vinculam o legislador, o administrador e o

Judiciário desde logo, independentemente de regulamentação posterior. Mesmo quando sua concretização envolve prestações estatais progressivas, existe um núcleo vinculante que não pode ser afastado sob alegação de ausência legislativa ou insuficiência orçamentária.

Esse núcleo irreduzível recebe o nome de mínimo existencial. Trata-se do conjunto de prestações e condições materiais indispensáveis para que a dignidade humana seja preservada. A proteção do mínimo existencial não admite postergação injustificada, nem redução arbitrária, funcionando como limite constitucional à discricionariedade estatal (Sarlet, 2012).

A noção de dignidade humana, eixo axiológico da Constituição, é inseparável da teoria da efetividade. Sarlet (2012) afirma que os direitos fundamentais constituem projeções normativas da dignidade e, por isso, sua concretização não é opcional, mas elemento constitutivo do Estado Democrático de Direito. Um Estado que falha sistematicamente em efetivar direitos não é apenas ineficiente - é inconstitucional.

A dimensão subjetiva dos direitos fundamentais assegura posições jurídicas individuais, permitindo ao titular exigir o cumprimento de prestações e proteção contra lesões. No entanto, Sarlet (2012) destaca que os direitos fundamentais possuem também dimensão objetiva, pois representam valores estruturantes que irradiam sobre todo o sistema jurídico e impõem deveres positivos permanentes ao Estado.

A dimensão objetiva amplia o alcance dos direitos para além da tutela individual e alcança o plano institucional. Ela fundamenta políticas públicas, obriga a criação de estruturas mínimas de proteção e exige do Estado atuação contínua para promover condições sociais compatíveis com a dignidade humana.

Essa estrutura dual implica que a violação dos direitos fundamentais pode ocorrer tanto quando um indivíduo sofre lesão direta quanto quando o Estado se omite estruturalmente, deixando de desenvolver políticas públicas adequadas. A inefetividade, portanto, pode ser individual e coletiva.

Ao lado da eficácia imediata e da dimensão objetiva, Sarlet (2012) incorpora outro conceito fundamental: a proibição de retrocesso social. Esse princípio impede que o Estado reduza níveis de proteção já alcançados no campo dos direitos sociais, salvo mediante fundamentação excepcional que demonstre absoluta impossibilidade fática ou jurídica.

O retrocesso, nesse sentido, não é apenas redução normativa explícita. Pode manifestar-se na diminuição de investimentos, na descontinuidade de políticas públicas, na

supressão de mecanismos de proteção ou na deterioração da qualidade dos serviços públicos essenciais. O retrocesso não precisa ser formal para ser constitucionalmente relevante.

Paralelamente à proibição de retrocesso, a teoria constitucional alemã desenvolveu a categoria da proibição de proteção insuficiente (*Untermaßverbot*), incorporada por Sarlet (2012) à doutrina brasileira. Essa categoria reconhece que o Estado viola a Constituição não apenas quando intervém em excesso, mas também quando protege um direito de maneira insuficiente.

A insuficiência pode se manifestar de diversos modos: ausência de políticas; políticas mal planejadas; políticas descontinuadas; políticas incapazes de atender ao público-alvo; ou políticas inadequadas para superar desigualdades estruturais. Todas configuram, segundo Sarlet (2012), violações constitucionais por omissão.

Dessa forma, a eficácia jurídica não se confunde com a efetividade social. Uma norma pode ser plenamente aplicável e, ainda assim, incapaz de produzir resultados materiais se não dispuser de instrumentos institucionais aptos. O teste de realização dos direitos não se encerra no plano normativo.

Por isso, a efetividade está ligada à construção de condições reais de fruição dos direitos. Ela exige planejamento, orçamento, capacidade administrativa, monitoramento permanente e correção de distorções. Não basta ofertar prestações estatais; é preciso que elas respondam às necessidades sociais e alcancem os destinatários de modo igualitário.

A efetividade, portanto, não é um acidente institucional, mas um dever constitucional. Ela compõe o conteúdo obrigatório dos direitos fundamentais e funciona como parâmetro para a avaliação das ações e omissões estatais.

Sarlet (2012) enfatiza que a efetividade é também critério de legitimidade do exercício do poder. O Estado é constitucionalmente legítimo quando promove os direitos fundamentais; torna-se ilegítimo quando contribui para sua inexecução. A efetividade deixa de ser categoria gerencial e assume natureza jurídica.

Essa teoria fortalece o papel do controle de omissões estatais. A jurisdição constitucional não é exceção no Estado Social; é mecanismo necessário de correção da inefetividade. Se o Estado falha na proteção, cabe ao Poder Judiciário restabelecer o dever constitucional de promoção.

A ideia de reserva do possível também recebe releitura crítica. Sarlet (2012) não nega a existência de restrições financeiras, mas afirma que elas não podem ser alegadas de modo genérico ou preventivo. A reserva do possível exige demonstração empírica e proporcionalidade na aplicação dos recursos públicos. Além disso, a reserva do possível convive com a exigência de priorização do núcleo essencial dos direitos. O Estado pode modular políticas, mas não interromper ou negligenciar prestações indispensáveis à dignidade humana.

Outro componente relevante da teoria de Sarlet (2012) é a progressividade. Os direitos sociais são prestações dinâmicas e cumulativas, cujo patamar de proteção deve melhorar com o tempo. A estagnação injustificada também pode configurar violação do dever de efetividade. A progressividade impõe ao Estado o dever de aperfeiçoamento contínuo de políticas públicas, garantindo evolução qualitativa e quantitativa das prestações. Planos, metas e indicadores tornam-se instrumentos constitucionais.

A dimensão objetiva dos direitos exige que os três Poderes se responsabilizem de forma cooperativa por sua realização. Legislativo, Executivo e Judiciário não exercem funções estanques, mas complementares. A efetividade é tarefa compartilhada. Assim, a eficácia jurídica não se limita à possibilidade abstrata de aplicação judicial, mas integra uma rede de responsabilidades constitucionais que vão do planejamento à execução e ao controle público.

Uma política pública insuficiente não é mera falha administrativa, pois representa fracasso constitucional. A teoria da efetividade transforma políticas sociais em indicadores da vitalidade da Constituição. Nesse sentido, Sarlet (2012) desenvolve uma teoria normativo-institucional dos direitos fundamentais: a proteção da dignidade exige arranjos estáveis de governança, recursos suficientes e prioridades estruturais. Por isso, a concretização dos direitos sociais não é etapa acessória do constitucionalismo brasileiro; é o núcleo de sua identidade. A CF 1988 não pretende apenas limitar o poder; pretende direcioná-lo. Sem realização, os direitos perdem substância e o texto constitucional torna-se discurso vazio.

Assim, a eficácia e a efetividade, na formulação de Sarlet (2012), revelam que os direitos fundamentais sociais não são declarações meramente programáticas, mas deveres jurídicos de atuação permanente, progressiva e racionalmente orientada. Essa concepção oferece o fundamento necessário para a análise integrada da normatividade constitucional e da atuação estatal que será aprofundada nos tópicos seguintes.

2.2.4 Convergências, complementaridades e distinções entre Alexy e Sarlet

A aproximação entre as teorias de Alexy (2008) e Sarlet (2012) não é casual, mas deriva da necessidade contemporânea de compreender os direitos fundamentais como normas dotadas de força jurídica capaz de orientar a atuação concreta do Estado. Cada um deles opera a partir de categorias distintas, mas convergentes: Alexy constrói a lógica da normatividade dos princípios; Sarlet, a dogmática da eficácia e efetividade da Constituição.

A teoria alexyana fixa o modo como os direitos se comportam no plano normativa: os direitos fundamentais não são regras rígidas, mas princípios que exigem realização na maior medida possível, considerando limites fáticos e jurídicos. Essa estrutura confere aos direitos um dinamismo interno que impede a redução do constitucionalismo à literalidade do texto.

A formulação sarletiana, por sua vez, volta-se ao destino empírico das normas. A Constituição, ao estabelecer direitos, exige mecanismos institucionalizados de concretização - planejamento, políticas, orçamento, priorização e controle. A dogmática da efetividade estrutura como o Estado deve se comportar para que a normatividade dos direitos não se esvazie.

Há, portanto, uma divisão pedagógica, mas não substantiva. Enquanto Alexy (2008) explica a estrutura lógica e argumentativa dos direitos, Sarlet (2012) revela a estrutura jurídica e institucional necessária para torná-los reais. Ambas as teorias respondem a um mesmo problema sob ângulos diferentes.

No plano filosófico, os dois autores partem da recusa ao positivismo exegético tradicional. Para Alexy (2008), o direito envolve pretensão de correção; para Sarlet (2012), a Constituição incorpora valores materiais vinculantes. Em ambos, a juridicidade não se confunde com legalidade formal. Em Alexy (2008), o núcleo é argumentativo: o Estado precisa demonstrar que buscou otimizar um direito diante das possibilidades disponíveis. Em Sarlet (2012), o núcleo é normativo-institucional, pois o Estado precisa demonstrar que adotou políticas e estruturas suficientes para concretizar o direito.

A convergência entre as duas abordagens se revela quando se observa que ambas atribuem à omissão estatal densidade jurídica. Alexy (2008) afirma que a não realização de um princípio exige fundamentação racional forte; Sarlet (2012) identifica que a não realização constitui violação do dever constitucional de proteção. Essa convergência também se manifesta na ideia de que os direitos fundamentais não podem ser reduzidos à retórica

política. Ambos afirmam que sua força está na operacionalidade - na exigência de resultados. Direitos não são enfeites normativos, mas parâmetros de atuação institucional.

A proporcionalidade, núcleo da teoria alexyana, aparece também na construção sarletiana quando se reconhece que a reserva do possível só pode ser alegada se demonstrada empiricamente e em compatibilidade com o mínimo existencial. Aqui, a racionalidade dos meios se combina com a vinculação aos fins.

Apesar das aproximações, há distinções metodológicas claras. Alexy (2008) desenvolve uma teoria geral dos direitos fundamentais, aplicável a diferentes ordens constitucionais. Sarlet (2012), por outro lado, constrói sua dogmática a partir do contexto jurídico brasileiro, reafirmando a força normativa da Constituição de 1988.

A diferença também se revela no ponto de partida. Alexy (2008) parte da filosofia do direito e da teoria da argumentação; Sarlet (2012) parte da teoria constitucional e da jurisprudência brasileira. Um opera na abstração conceitual; o outro, na concretude institucional. Todavia, tais diferenças não produzem choque, mas complementaridade. A teoria dos princípios explica como decidir; a teoria da efetividade explica como realizar. Ambas convergem para a mesma direção: superar o abismo entre texto e realidade.

A ideia de mandado de otimização em Alexy (2008) pressupõe que a realização dos direitos nunca está completa, mas sempre em progresso. Isso se articula com a noção sarletiana de progressividade, pela qual o Estado tem dever de aperfeiçoar continuamente a proteção dos direitos.

A teoria alexyana também se conecta com a proibição de retrocesso. Se os direitos devem ser otimizados no maior grau possível, retroceder sem justificativa é violar o mandado de otimização. Em Sarlet (2012), essa conclusão surge expressamente como vedação constitucional de regressão social. A ponderação alexyana encontra paralelismo na exigência sarletiana de racionalidade de políticas públicas. Em ambos os modelos, a Administração não pode agir arbitrariamente, tendo em vista que suas escolhas devem ser justificáveis à luz da Constituição. Ou seja, os limites da discricionariedade do Executivo são as arestas do quadrado constitucional.

A insuficiência estatal, categoria crucial em Sarlet (2012), tem equivalência em Alexy (2008). Uma política pública que não maximize a proteção de um direito viola o princípio da otimização, mesmo que formalmente exista. A violação por omissão ou insuficiência, em ambas as teorias, é constitucionalmente relevante.

As duas teorias também convergem no papel do Poder Judiciário. Alexy (2008) destaca que a ponderação não é instrumento de ativismo, mas de racionalidade pública; Sarlet (2012) demonstra que a jurisdição constitucional garante a efetividade quando o Estado falha. Não há oposição entre proteção judicial e democracia, e sim interdependência.

Em Alexy (2008), o controle judicial é garantidor da racionalidade das decisões; em Sarlet (2012), é garantidor da concretização das prestações. O Judiciário aparece como instrumento de equilíbrio estrutural, e não de supremacia institucional.

Outra convergência relevante consiste na superação da falsa dicotomia entre direitos individuais e direitos sociais. Para Alexy (2008), todos os direitos são princípios e, portanto, exigem ponderação e realização progressiva. Para Sarlet (2012), os direitos possuem dimensão subjetiva e objetiva, vinculando diretamente o Estado. É nesse ponto que se percebe a força do diálogo teórico: ambos rejeitam hierarquias entre direitos, indicando que a dignidade humana é indivisível e que as prestações estatais não podem ser secundarizadas.

As teorias se encontram também na crítica ao formalismo constitucional. Alexy (2008) rejeita a ideia de validade descolada de correção; Sarlet (2012) rejeita a ideia de eficácia descolada de efetividade. O constitucionalismo contemporâneo é, para ambos, constitucionalismo de resultados.

A complementaridade se expressa também nos instrumentos de controle. A proporcionalidade e o teste da necessidade, em Alexy (2008), convergem com o teste de suficiência e de proibição de retrocesso em Sarlet (2012). Ambos apontam para a ideia de que o Estado deve demonstrar compromisso concreto com os direitos.

O arcabouço teórico conjunto resulta em padrão constitucional de justificação: nenhuma escolha pública pode ignorar a obrigação de maximizar direitos; nenhuma política pública pode regredir sem fundamento empiricamente verificável; nenhum direito pode permanecer letra morta. A síntese entre os autores conduz a um novo modelo de constitucionalismo - nem de neutralidade, nem de intervencionismo arbitrário -, mas de responsabilidade constitucional. Trata-se de exigir que o Estado atue, mas com racionalidade e prioridade dada ao núcleo dos direitos.

Nessa síntese, a teoria alexyana fornece o método para avaliar a racionalidade pública das decisões estatais; a teoria sarletiana fornece o critério para avaliar seu impacto estrutural sobre a vida dos indivíduos. Combinadas, elas produzem um modelo de proteção dos direitos

que supera a dicotomia “interpretação x implementação”. Os direitos fundamentais passam a ser simultaneamente problema hermenêutico e problema institucional.

A densidade normativa emanada dessa convergência redefine a concepção de constitucionalidade: constitucional não é apenas o que obedece às formas, mas o que promove concretamente a dignidade humana. Essa conclusão reforça que o constitucionalismo não pode se limitar ao desenho de instituições; ele deve orientar sua atuação para metas e resultados. A Constituição é norma de ação, não apenas norma de estrutura.

A articulação entre Alexy (2008) e Sarlet (2012) demonstra que a teoria constitucional contemporânea oferece instrumentos sólidos para exigir do Estado não apenas respeito aos direitos, mas máxima realização. O discurso jurídico converte-se em prática institucional. Em síntese, o diálogo teórico entre esses juristas revela que os direitos fundamentais são simultaneamente princípios de otimização e deveres de efetividade. A Constituição exige tanto racionalidade pública quanto políticas adequadas. Essa complementaridade prepara o terreno para examinar, no tópico seguinte, a aplicação desse marco teórico à análise do direito fundamental à educação infantil.

2.2.5 Aplicação da teoria constitucional ao direito fundamental à educação infantil

A formulação clássica sobre as “dimensões” ou “gerações” de direitos fundamentais, conceituada por Bobbio (2004), situa o direito à educação no interior de uma evolução histórica que expressa mudanças na própria compreensão do papel do Estado. Os direitos de primeira dimensão referem-se às liberdades civis e políticas e têm como núcleo a defesa do indivíduo contra interferências estatais, constituindo-se como direitos de defesa. Já os direitos de segunda dimensão incorporam prestações positivas do Estado, demandando políticas públicas, orçamento e serviços para assegurar igualdade material, sendo a educação um de seus eixos centrais. Por essa razão, a educação é frequentemente associada à segunda dimensão, pois exige do Estado ações concretas para materializar o direito - construção de escolas, contratação de profissionais, oferta de transporte, alimentação e infraestrutura pedagógica.

Contudo, no constitucionalismo contemporâneo, a educação transcende esse enquadramento, aproximando-se dos direitos de terceira dimensão, ligados à solidariedade e ao desenvolvimento coletivo, já que contribui simultaneamente para a redução de desigualdades, a proteção da infância e a própria democratização da vida social. Assim, mais

do que um direito prestacional, a educação configura um “direito-ponte” entre dimensões: é individual e social, protetivo e emancipatório, e seu cumprimento representa não apenas uma obrigação estatal, mas uma condição civilizatória para o pleno exercício da cidadania (Barroso, 2017).

À luz do constitucionalismo contemporâneo, autores como Barroso (2017), Sarlet (2012), Canotilho (2003) e Alexy (2008) convergem no reconhecimento de que a educação não pode ser confinada à classificação histórica dos direitos de segunda dimensão. Trata-se de um direito fundamental estruturante - ao mesmo tempo individual e social - cujo exercício condiciona o acesso aos demais direitos e projeta efeitos intergeracionais, assumindo, assim, natureza interdimensional e caráter estratégico para a concretização da dignidade humana.

A educação infantil emerge, no contexto do constitucionalismo contemporâneo, como uma das expressões mais emblemáticas da força normativa da Constituição. Sua previsão no art. 208, IV, da Constituição de 1988 a insere no rol de direitos fundamentais sociais, vinculando o Estado ao dever de garantir creche e pré-escola como prestações educacionais essenciais e não como serviços assistenciais complementares. Essa inserção coloca a educação infantil no centro da agenda constitucional de promoção da dignidade humana e da igualdade material.

Para que a educação infantil seja compreendida como direito fundamental, não basta sua previsão textual. A abordagem teórica desenvolvida por Alexy (2008) e Sarlet (2012) demonstra que os direitos só se afirmam plenamente quando possuem estrutura normativa capaz de orientar decisões estatais concretas e de produzir efeitos na realidade social. A educação infantil, nesse sentido, não representa mera diretriz programática, mas verdadeiro mandado de promoção constitucionalmente exigível.

O marco teórico da teoria dos princípios de Alexy (2008) permite identificar que o direito à educação infantil assume a natureza de princípio constitucional dotado de mandado de otimização. Isso significa que impõe ao Estado a obrigação de promover condições adequadas de oferta, qualidade e universalização na maior medida possível, diante das possibilidades fáticas e jurídicas. A omissão ou insuficiência de políticas públicas não configura simples falha administrativa, mas descumprimento do mandado de otimização.

A teoria da eficácia e efetividade de Sarlet (2012) reforça essa compreensão ao demonstrar que a constitucionalização do direito à educação infantil envolve uma dupla dimensão: a subjetiva, que assegura titularidade individual às crianças e legitimidade de

exigência; e a objetiva, que impõe ao Estado o dever permanente de estruturar políticas públicas estáveis, progressivas e eficazes para garantir a proteção integral.

A inserção da educação infantil como direito fundamental também se vincula à compreensão filosófica da dignidade humana. Na primeira infância, a dignidade assume uma dimensão existencial ampliada. Trata-se do estágio da vida no qual se formam competências cognitivas, afetivas e sociais que influenciarão todas as fases posteriores de desenvolvimento. A realização desse direito, portanto, expressa mais do que inclusão escolar, pois representa a garantia de condições mínimas para o florescimento humano.

A igualdade material ocupa papel central na justificação constitucional da educação infantil. A literatura internacional aponta que a ausência de escolarização precoce afeta desproporcionalmente crianças em situação de vulnerabilidade, produzindo desigualdades acumulativas ao longo da vida. Portanto, a universalização da educação infantil não é apenas política pública; é instrumento constitucional de redução de desigualdades e promoção de justiça distributiva.

No âmbito normativo, o reconhecimento da criança como sujeito de direitos - consagrado pela Constituição de 1988 e aprofundado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - reforça a exigibilidade imediata da educação infantil. O art. 227 da Constituição estabelece prioridade absoluta para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, criando hierarquia axiológica que exige especial proteção estatal e priorização de recursos públicos.

Essa prioridade constitucional implica que a educação infantil integra o núcleo do mínimo existencial educacional. A não oferta de creche e pré-escola compromete a realização integral da dignidade e das demais etapas do direito à educação. Como observa Sarlet (2012), o mínimo existencial não é uma abstração moral, mas conteúdo normativo vinculante que limita a discricionariedade administrativa.

A previsão de progressividade também se aplica ao direito à educação infantil, exigindo aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas. Não basta preservar níveis mínimos de atendimento: a Constituição impõe ao Estado a expansão gradativa de cobertura e qualidade, estruturada em planejamento, metas e monitoramento. Estagnação injustificada constitui violação constitucional tanto quanto retrocesso.

A proibição de retrocesso social, neste contexto, impede que o Estado reduza investimentos, descontinue programas ou degrade padrões de qualidade da educação infantil sob argumentos de conveniência administrativa ou escassez de recursos. O retrocesso não

precisa ser formal para ser inconstitucional: políticas insuficientes ou deterioração progressiva da rede configuram violação de direitos.

A teoria da proteção insuficiente reforça essa perspectiva ao afirmar que a Constituição é descumprida não apenas quando o Estado comete excessos, mas também quando age aquém do necessário para assegurar o direito. Uma política pública de educação infantil que não responde adequadamente à demanda social não é apenas administrativa ou pedagogicamente inadequada - é constitucionalmente insuficiente.

A convergência entre Alexy (2008) e Sarlet (2012) evidencia que o direito à educação infantil é direito subjetivo plenamente exigível, oponível contra o Estado e dotado de força normativa direta. A reserva do possível não elimina a obrigação de garantir a oferta mínima e universal, e deve ser demonstrada empiricamente, com proporcionalidade e compatibilidade com a prioridade absoluta assegurada à infância.

A interpretação sistemática da Constituição reforça essa conclusão. O direito à educação infantil dialoga com os princípios da dignidade humana, cidadania, igualdade, proteção integral, prioridade absoluta, redução de desigualdades e eficiência da administração pública. A leitura integrada desses dispositivos revela um projeto constitucional que coloca a primeira infância no centro da agenda de justiça social.

Isso implica que a oferta de educação infantil não é escolha de governo, mas dever de Estado. Planos plurianuais, leis orçamentárias, programas e políticas educacionais devem ser compatíveis com o dever constitucional de universalização e qualidade da educação infantil, sob pena de violação do dever de efetividade.

Ao vincular a efetividade à dignidade humana, a teoria sarletiana permite compreender que a educação infantil não é simplesmente direito a uma vaga escolar, mas direito a condições concretas de desenvolvimento pleno. A eficácia material do direito depende da existência de espaços adequados, profissionais qualificados, projeto pedagógico consistente e ações inclusivas.

A dimensão institucional da teoria de Sarlet revela que a efetividade do direito à educação infantil exige arranjos permanentes de governança pública, que envolvem planejamento de longo prazo, estabilidade das políticas e mecanismos de avaliação. Direitos fundamentais não podem ser dependentes de ciclos eleitorais ou prioridades conjunturais.

Aqui, a teoria alexyana contribui para delimitar a responsabilidade estatal. A proporcionalidade exige que restrições ao direito à educação infantil sejam justificadas racionalmente, de forma pública e transparente. O ônus argumentativo recai sobre o Estado, que deve demonstrar por que não está realizando o direito em sua máxima medida possível.

A educação infantil, portanto, opera como campo privilegiado para aplicação da teoria da argumentação de Alexy (2008). Políticas públicas nesse domínio devem ser avaliadas não apenas por sua existência formal, mas pela qualidade da justificação oferecida para sua extensão, ritmo de implementação e distribuição territorial.

A prioridade absoluta assegurada à infância cria hierarquia normativa no campo das políticas públicas. Não basta tratar a educação infantil como equivalente a outras áreas; a Constituição exige sua priorização. Recursos e planejamento devem refletir essa prevalência normativa.

O dever de planejamento estatal assume relevância especial. Como explica Bucci (2002), políticas públicas são instrumentos jurídicos de concretização da Constituição. O planejamento deficiente da rede de educação infantil - seja territorial, seja orçamentário - constitui violação da efetividade constitucional.

A interdependência federativa reforça a necessidade de coordenação. O art. 211 da Constituição estabelece regime de colaboração entre União, Estados e Municípios. Qualquer ruptura desse ciclo - pela omissão de um dos entes - compromete o direito fundamental à educação infantil.

Isso revela que a concretização desse direito não é responsabilidade exclusiva do Poder Executivo municipal, mas tarefa constitucional cooperativa que envolve repasses de recursos, apoio técnico e diretrizes nacionais. A efetividade exige federalismo colaborativo.

A dimensão garantista, por sua vez, assegura instrumentos jurídicos para exigir a proteção da educação infantil. A atuação do Poder Judiciário não constitui ativismo desmedido, mas mecanismo constitucional de correção quando políticas públicas são insuficientes ou inexistentes. A judicialização é consequência da não realização administrativa.

A legitimidade da intervenção judicial decorre da teoria dos direitos fundamentais, ou seja, diante da insuficiência estrutural, cabe ao Judiciário fazer valer o mandado de otimização (Alexy, 2008) e o dever de efetividade (Sarlet, 2012). A inércia estatal não está protegida pela

separação dos poderes. A exigibilidade jurídica do direito à educação infantil reforça a cidadania ativa. Famílias, organizações da sociedade civil, Ministério Público e Defensoria Pública têm legitimidade para provocar o Estado quando ocorre omissão indevida. A efetividade passa a ser também construção democrática.

A educação infantil assume, assim, função constitucional estratégica, haja vista que promove condições de desenvolvimento integral na infância e combate desigualdades que, se não enfrentadas precocemente, tendem a se cristalizar no futuro. Sua realização é instrumento de justiça distributiva intergeracional.

A perspectiva filosófica da teoria das capacidades, de Nussbaum (2011), reforça a centralidade desse direito ao afirmar que o florescimento humano depende de oportunidades substanciais desde a primeira infância. A Constituição, ao assegurar o direito à educação infantil, torna-se aliada da justiça intergeracional. A proteção constitucional da educação infantil, portanto, não é apenas política pública bem-intencionada; é exigência normativa, condição de legitimidade democrática e fundamento do próprio projeto constitucional de sociedade.

A partir do marco teórico construído, a educação infantil é revelada como direito fundamental de eficácia imediata, progressiva e irrenunciável. As teorias de Alexy (2008) e Sarlet (2012) convergem para demonstrar que sua não oferta constitui violação estrutural e não simples falha administrativa.

Portanto, a aplicação da matriz teórica ao direito à educação infantil demonstra que se trata de direito plenamente normativo, exigível, prioritário e vinculante, cuja realização depende de políticas públicas planejadas, estáveis e monitoráveis. Esse entendimento fornecerá o arcabouço conceitual para a análise empírica que será desenvolvida nos capítulos seguintes.

2.3. Políticas Públicas e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)

A realização concreta do direito fundamental à educação infantil não ocorre exclusivamente no plano normativo ou judicial, mas sobretudo na esfera da ação pública organizada - isto é, por meio das políticas públicas. No Estado Constitucional, políticas públicas deixaram de ser instrumento discricionário de governo para assumir natureza jurídica, vinculada a objetivos constitucionais e submetida a critérios de planejamento, controle e responsabilidade estatal. Nessa perspectiva, a efetividade do direito à educação

infantil depende do modo como o Estado concebe, financia, implementa, monitora e avalia programas e ações voltadas à primeira infância, articulando responsabilidades federativas e prioridades administrativas.

Esse enfoque confere foco às teorias contemporâneas das políticas públicas no campo jurídico, especialmente àquelas que reconhecem seu papel como mecanismos de concretização de direitos. Assim, o item 2.3.1 examina a noção de políticas públicas como instrumentos jurídicos, destacando seus elementos estruturantes e os pressupostos normativos que as vinculam ao dever de realização dos direitos fundamentais. O item 2.3.2 apresenta o ciclo de políticas públicas, suas fases e implicações para a educação infantil, ressaltando que a efetividade do direito não depende de uma ação isolada do Estado, mas da continuidade e coerência entre formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Nesse contexto, o item 2.3.3 analisa o Plano Nacional de Educação (2014–2024) como marco estruturante da política educacional brasileira, conferindo densidade normativa à agenda da primeira infância por meio de metas, estratégias e mecanismos de responsabilização pública. Por fim, o item 2.3.4 traz os dados nacionais e estaduais da educação infantil, apresentando o cenário brasileiro e do Rio Grande do Norte ao longo da vigência do PNE, de modo a revelar, empiricamente, a distância entre a promessa constitucional e os resultados obtidos na expansão da oferta de creches e pré-escolas.

Assim estruturada, a seção busca demonstrar que a efetividade do direito à educação infantil é inseparável do planejamento público e da capacidade institucional do Estado de traduzir comandos constitucionais em políticas educacionais consistentes, monitoráveis e orientadas por resultados.

2.3.1 Políticas públicas como instrumentos jurídicos

A teoria constitucional contemporânea avançou para além da visão tradicional que compreendia as políticas públicas como escolhas exclusivamente administrativas sujeitas à discricionariedade governamental. No contexto do Estado Constitucional de Direito, políticas públicas convertem-se em instrumentos de realização dos direitos fundamentais, funcionando como mediação institucional entre a normatividade constitucional e a realidade vivida.

O marco teórico desenvolvido por Bucci (2006) desempenha papel fundamental nessa mudança epistemológica. Ao definir políticas públicas como “programas de ação governamental voltados à realização de direitos”, a autora rompe com a dicotomia entre

direito e administração e insere a política pública no campo do jurídico. Deixa de ser uma atividade neutra do Executivo para tornar-se instrumento normativamente vinculado, sujeito a controle e a responsabilidade institucional.

No constitucionalismo dirigente, tal como formulado por Canotilho (2003), a Constituição estabelece fins e objetivos vinculantes para a atuação estatal, de modo que a política pública se transforma em mecanismo de execução desses comandos. A Constituição passa a exercer função normativa de direção, e as políticas públicas assumem caráter de plano de ação para a concretização dos valores constitucionais fundamentais.

Essa transformação implica reconhecer que a realização do direito exige estruturas de planejamento, financiamento, governança e avaliação. A política pública deixa de ser mero ato de governo e passa a estruturar-se como ciclo de implementação obrigacional, composto por diagnóstico, definição de objetivos, seleção de meios, execução, monitoramento e avaliação.

O vínculo entre políticas públicas e direitos fundamentais é nítido quando se trata de direitos sociais, que dependem de investimentos contínuos, expansão da capacidade estatal e organização de sistemas públicos. A Constituição, ao reconhecer direitos de prestação positiva, não apenas autoriza, mas exige políticas públicas voltadas à sua concretização.

Nesse contexto, a discricionariedade administrativa não desaparece, mas se qualifica. Ela deixa de ser liberdade plena de escolha e passa a ser liberdade dentro do dever. A margem de decisão do gestor está limitada por fins constitucionais vinculantes e deve ser reconstituível racionalmente à luz da proporcionalidade e da otimização dos recursos disponíveis.

A política pública, portanto, é *locus* privilegiado da efetividade constitucional. É ela que transforma os princípios constitucionais em resultados concretos, na medida em que mobiliza a burocracia estatal, aloca recursos, contrata pessoal, realiza obras e executa programas. Sem políticas públicas, os direitos sociais permanecem como promessas não realizadas (Souza, 2006). Essa evolução teórica quebra a antiga hierarquia entre “norma jurídica” e “gestão pública”.

A finalidade constitucional passa a funcionar como parâmetro para avaliar o acerto ou desacerto das políticas públicas. Não basta que o plano ou programa exista; é necessário que seja compatível com os objetivos constitucionais e que produza resultados verificáveis. A política pública é adequada quando contribui para a realização do direito; é inconstitucional quando impede ou frustra esse resultado (Bucci, 2006).

A literatura jurídica tem identificado três planos de juridicidade das políticas públicas: (a) a obrigação de existir; (b) a obrigação de estruturar-se adequadamente; e (c) a obrigação de produzir resultados coerentes com os direitos fundamentais. A ausência de qualquer desses elementos implica violação constitucional.

A obrigação de existência decorre diretamente da força normativa da Constituição: onde há direito fundamental de prestação, deve haver política pública correspondente. A omissão absoluta estatal caracteriza inconstitucionalidade por omissão, no modelo descrito por Sarlet (2012).

A obrigação de estrutura adequadamente desenhada exige que o Estado formule políticas coerentes com o direito tutelado. Políticas improvisadas, descontinuadas, fragmentadas ou incapazes de garantir estabilidade institucional não cumprem a função constitucional de realização progressiva dos direitos (Bucci, 2006).

A obrigação de resultados reforça que a efetividade não é categoria abstrata. A política pública só se legitima quando produz mudanças reais e mensuráveis na vida social. O constitucionalismo contemporâneo substitui a lógica declaratória pela lógica avaliativa.

A vinculação jurídica também se expressa na estrutura federativa. Ao distribuir competências entre União, Estados e Municípios, o art. 211 da CF não estabelece mera faculdade de cooperação, mas um modelo obrigatório de colaboração. A política pública federativa exige coordenação e complementaridade. Quando os entes federados deixam de cooperar ou agem de forma isolada, produzem insuficiência estrutural e frustração de direitos fundamentais. O déficit federativo é, portanto, categoria de inconstitucionalidade, pois impede que o direito social opere como política de Estado.

O financiamento público é outro eixo jurídico da política pública. A execução orçamentária precisa ser compatível com os parâmetros constitucionais, sob pena de violação formal e material do direito. A discricionariedade financeira, quando sacrifica prestações essenciais, não é opção constitucionalmente válida.

O controle social desempenha função constitucional nesse processo. Conselhos, fóruns, instituições de monitoramento e organismos internacionais funcionam como mecanismos democratizadores de fiscalização da efetividade das políticas. A atuação da sociedade civil é parte integrante do desenho da política pública, e não contingência eventual.

Conforme observa Carvalho Netto (2001), a Constituição de 1988 consagra uma juridicidade aberta à deliberação pública, na qual a legitimidade da ação estatal depende da incorporação dos sujeitos coletivos ao processo decisório. A efetividade, portanto, não se limita ao cumprimento de metas, mas inclui a qualidade democrática da ação pública - o modo como o Estado escuta, dialoga e presta contas.

Essa concepção aproxima-se do que Souza (2006) denomina “governança pública constitucional”, em que o Estado atua em rede, compartilhando responsabilidades entre entes federativos e setores sociais. As políticas públicas educacionais, nesse contexto, assumem a forma de mecanismos de coordenação e de corresponsabilidade, que só adquirem legitimidade quando ancoradas em critérios normativos, técnicos e participativos.

Nesse contexto, políticas públicas devem ser compreendidas como o conjunto organizado de programas e ações estatais, em articulação com a sociedade civil, de modo que não são apenas escolhas políticas, mas também uma imposição constitucional, o que lhe confere natureza híbrida: administrativa, política e jurídica.

O controle judicial também exerce papel relevante - mas não substitutivo. O Judiciário não cria políticas públicas, mas assegura que o Executivo e o Legislativo cumpram a Constituição. Sua função é restauradora da efetividade, e não substitutiva do planejamento estatal. A intervenção judicial legítima ocorre quando a insuficiência estrutural do Estado viola o núcleo essencial do direito, a proteção integral ou a proibição de retrocesso. Nessas situações, o Judiciário funciona como garantidor da Constituição e não como formulador de políticas.

Portanto, políticas públicas e efetividade constitucional não são esferas distintas, mas dimensões complementares do mesmo dever estatal. O Estado é juridicamente obrigado a planejar e a agir de modo racional e cooperativo para transformar o comando constitucional em resultados mensuráveis. Esse é o conteúdo contemporâneo do princípio da juridicidade administrativa, que vincula não apenas os atos normativos, mas também as escolhas políticas de gestão.

A coordenação entre políticas públicas e direitos fundamentais exige indicadores consistentes de avaliação. Avaliar resultados é condição constitucional e não mera recomendação técnica. A política pública deve ser transparente, mensurável e justificável. O dever de motivação reforça que escolhas governamentais precisam ser justificadas com base em critérios racionalmente verificáveis. A política pública não se legitima por autoridade, mas por argumentação pública e constitucional (Bucci, 2006).

Luhmann (1995) contribui para compreender que políticas públicas atuam como mecanismos de acoplamento entre o sistema jurídico e o sistema político, permitindo que as expectativas normativas da Constituição sejam processadas como decisões vinculantes do Estado.

A teoria republicana contemporânea sustenta que o poder público não se legitima apenas pela autorização eleitoral, mas pela capacidade de garantir as condições materiais do autogoverno coletivo - entre elas, a igualdade e o acesso a direitos sociais fundamentais (Bucci, 2006). A partir dessa matriz teórica, evidencia-se que políticas públicas são expressão da Constituição em movimento. Representam a atuação do Estado como executor de seu projeto normativo e como agente de realização de justiça social.

Quando formuladas e implementadas corretamente, políticas públicas ampliam o acesso a direitos, reduzem desigualdades e fortalecem os pilares do Estado Democrático de Direito. Constituem instrumento de transformação social institucionalizada. Por sua vez, quando descontinuadas, subfinanciadas, fragmentadas ou desprovidas de avaliação adequada, convertem-se em mecanismos de violação indireta da Constituição, mesmo quando formalmente consistentes. A aparência de política não supre a exigência de efetividade.

O aprofundamento teórico realizado neste tópico permite concluir que políticas públicas não são apenas resposta administrativa ao texto constitucional, mas condição de existência prática do Estado Constitucional. A Constituição não pode prescindir da política pública; a política pública não pode prescindir da Constituição.

O marco conceitual construído até aqui habilita, portanto, a análise empírica futura deste trabalho, ao permitir avaliar, com rigor jurídico e metodológico, se as políticas públicas analisadas realizam, frustram ou distorcem o mandamento constitucional de efetivação progressiva dos direitos fundamentais - especialmente no campo da educação infantil.

Dito isso, impõe-se avançar para uma análise mais detalhada dos instrumentos concretos por meio dos quais o Estado estrutura a realização dos direitos fundamentais sociais, entre os quais se destacam o ciclo de política pública com as fases de formulação, implementação e avaliação. A transposição do marco teórico para o exame empírico exige compreender como se organizam, na prática, os processos decisórios que definem prioridades, alocam recursos e distribuem responsabilidades no âmbito educacional.

Nesse cenário, o Plano Nacional de Educação (PNE) ocupa posição central, por funcionar simultaneamente como diretriz normativa, plano de ação e mecanismo de

coordenação federativa, convertendo-se, assim, no principal instrumento jurídico-institucional destinado a orientar a progressividade da efetivação do direito à educação no país.

A análise do ciclo das políticas públicas educacionais e do PNE se realiza como desdobramento necessário do marco constitucional apresentado, pois permitirá verificar, com precisão metodológica, até que ponto o Estado brasileiro tem transformado o comando constitucional de proteção integral à primeira infância em resultados estruturais e mensuráveis.

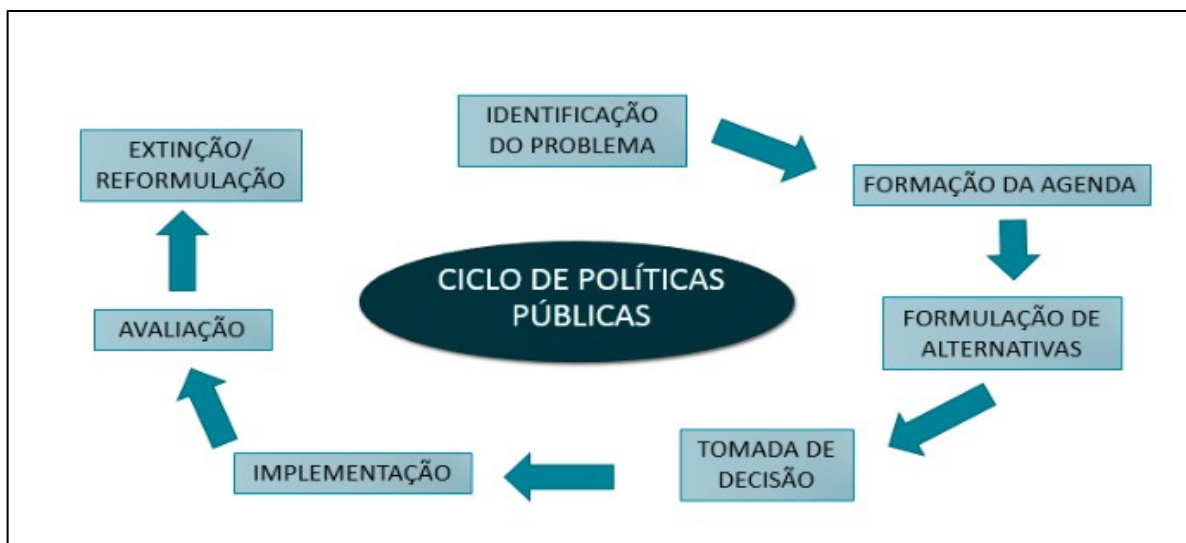
2.3.2 Ciclo de políticas públicas e suas fases¹

Compreendida a política pública como instrumento jurídico de realização dos direitos fundamentais e não como simples ato discricionário de governo, o passo seguinte consiste em examinar como esse instrumento se organiza internamente, isto é, quais fases e mecanismos estruturam a passagem da norma constitucional para a prática institucional.

Nesse contexto, o chamado ciclo de políticas públicas adquire relevância teórica e metodológica, pois permite observar, de maneira sistematizada, como o Estado identifica problemas, formula programas, aloca recursos, executa ações, monitora resultados e reorienta estratégias. A análise de suas etapas não se limita ao campo da administração pública, mas representa elemento central para verificar a aderência das políticas aos objetivos constitucionais, pois cada fase do ciclo corresponde a um momento verificável do cumprimento do dever estatal de efetivação progressiva dos direitos fundamentais.

Assim, o exame do ciclo das políticas públicas funciona como ponte imprescindível entre o marco teórico e a análise empírica, oferecendo critérios objetivos para avaliar se o Estado tem atuado de forma estruturada, racional e responsável na implementação do direito à educação infantil. Dentre os modelos consagrados na literatura, destaca-se o ciclo proposto por Thomas Dye (2014), que compreende as seguintes fases: i. identificação do problema; ii. formulação da agenda; iii. Formulação de alternativas; iv. tomada de decisão; v. implementação; vi. Avaliação; e vii. extinção/reformulação. Esse modelo permite visualizar como uma demanda social pode se transformar em ação estatal.

1 A origem do modelo cíclico está ligada aos estudos da ciência política e da administração pública no século XX, especialmente nos Estados Unidos. Um dos principais nomes associados ao desenvolvimento dessa perspectiva é Harold Dwight Lasswell. Com o tempo, essa ideia foi refinada e formalizada por outros autores a partir dos anos 1970 e 1980.

Figura 1: ciclo de políticas públicas

Fonte: Elaborado a partir dos conceitos do cientista político Dye (1984)

A importância do ciclo de políticas públicas justifica-se na sua capacidade de permitir uma análise mais objetiva, técnica e crítica das escolhas públicas, evidenciando as rupturas entre o texto legal e sua aplicação concreta. Ao permitir a visualização da política como processo contínuo e multidimensional, esse modelo contribui para a identificação de entraves estruturais, omissões normativas, falhas de implementação e lacunas de avaliação - questões relevantes no controle jurídico da efetividade de políticas voltadas aos direitos sociais.

A **fase de identificação** do problema representa o ponto de partida do ciclo de formulação das políticas públicas. É o momento em que se reconhece uma situação de interesse coletivo como carente de intervenção estatal. No plano jurídico, essa etapa se reveste de relevância especial por se vincular diretamente ao princípio da legalidade, à vinculação do administrador público aos direitos fundamentais e à prioridade na formulação de políticas para garantia dos direitos sociais constitucionalmente previstos.

Como afirmam Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 15), “nenhuma política é formulada no vácuo, tendo em vista que toda política é, antes de tudo, uma resposta a um problema que foi definido, articulado e legitimado”. Ou seja, a identificação do problema não é uma constatação neutra ou puramente técnica; ela envolve elementos valorativos, jurídicos, sociais e políticos, que orientam a seleção do que será considerado objeto legítimo de ação estatal.

A **fase da formação da agenda** no ciclo das políticas públicas corresponde ao momento em que um problema social, já identificado e reconhecido, é elevado ao patamar de prioridade estatal, passando a integrar oficialmente as pautas de ação do governo. É um processo seletivo, por meio do qual se define quais demandas sociais receberão atenção

institucional imediata e quais permanecerão à margem da ação governamental. No campo jurídico, essa etapa assume especial importância, pois reflete o grau de aderência do poder público ao princípio da legalidade, da dignidade da pessoa humana e, principalmente, ao dever de priorização dos direitos fundamentais sociais.

Segundo Kingdon (1995), a formação da agenda depende da convergência de três fluxos distintos: o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas (propostas viáveis) e o fluxo da política (contexto político e institucional). Essa teoria da “janela de oportunidade” demonstra que o simples reconhecimento de um problema não é suficiente para garantir sua inclusão na agenda governamental. É preciso haver um alinhamento entre a pressão social, a viabilidade técnica das soluções e a vontade política dos governantes.

A **fase de formulação** representa o momento em que as alternativas de ação são estruturadas e consolidadas sob a forma de planos, programas, projetos e normativos. Essa fase reveste-se de elevada densidade normativa, pois é nela que se transformam as demandas sociais em normas programáticas ou vinculantes, por meio das quais o Estado passa a assumir compromissos públicos que podem ser avaliados, controlados e eventualmente exigidos judicialmente (Bucci (2006).

Howlett e Ramesh (2013, p. 43) esclarecem que a formulação de uma política envolve a “escolha, entre várias alternativas possíveis, daquela que representa a resposta mais adequada ao problema identificado, levando em consideração os limites institucionais, políticos e financeiros do Estado”.

No campo da educação, a fase de formulação tem materialização evidente na elaboração do PNE e dos PMEs, documentos que, embora contenham aspectos programáticos, possuem valor normativo e vinculante. A Meta 1 do PNE, por exemplo, ao estabelecer a universalização da pré-escola e a ampliação da oferta em creches, exige dos entes federativos não apenas a identificação do problema, mas a formulação de estratégias concretas para sua superação, com previsão de recursos, metas intermediárias e mecanismos de monitoramento.

Já a **fase de tomada de decisão** representa o momento em que as autoridades competentes escolhem, entre outras alternativas, aquela que será oficialmente adotada como resposta institucional ao problema identificado. É um ato jurídico-político de elevada densidade normativa e impacto social, pois a decisão estatal formalizada gera obrigações jurídicas, define prioridades orçamentárias e desencadeia a implementação de ações que afetarão diretamente o exercício de direitos fundamentais por parte da população (Howlett e Ramesh, 2013).

A tomada de decisão é “o ponto de inflexão no qual a política formulada se converte em escolha pública vinculante”. Essa escolha, no entanto, não é meramente discricionária ou política, pois está juridicamente condicionada por normas constitucionais, princípios administrativos e pelos direitos fundamentais garantidos no ordenamento jurídico (Howlett e Ramesh, 2013, p. 47). Sob a ótica educacional, a decisão de ampliar ou não a oferta de vagas em creches e pré-escolas, como exige a Meta 1 do PNE, não pode ser adiada indefinidamente sob pretextos de conveniência administrativa.

A **fase de implementação** no ciclo das políticas públicas representa o momento de transição do plano normativo para a ação administrativa concreta. É o estágio em que as decisões tomadas pelas instâncias decisórias do Estado são operacionalizadas por meio de programas, ações, serviços, procedimentos e destinação de recursos. Essa etapa revela, em última instância, a capacidade do poder público de transformar compromissos jurídicos em realidades sociais, sendo, portanto, o campo privilegiado da efetividade dos direitos fundamentais (Howlett e Ramesh, 2013).

A implementação é, muitas vezes, o “elo frágil” do processo, em razão das tensões entre formuladores e executores, das resistências institucionais, da escassez de recursos ou da inexistência de mecanismos de avaliação. No plano jurídico, tais obstáculos não afastam a responsabilidade objetiva do Estado pela não prestação de serviços públicos essenciais, tampouco impedem o controle judicial sobre políticas públicas ineficazes, mal implementadas ou simplesmente negligenciadas (Howlett e Ramesh, 2013).

No contexto educacional, a fase de implementação envolve a construção e manutenção de creches e pré-escolas, a garantia de profissionais qualificados, materiais pedagógicos adequados, transporte escolar, merenda e acompanhamento pedagógico - todos previstos como obrigações mínimas para o cumprimento da Meta 1 do PNE. A inércia estatal ou a execução precária dessa política, especialmente em áreas periféricas e rurais, fere os princípios da isonomia e da proteção integral da criança, afrontando dispositivos legais e constitucionais.

Por sua vez, a **fase de avaliação** no ciclo das políticas públicas ocupa papel fundamental na estruturação democrática e eficiente da gestão pública. Representa o momento de análise dos resultados obtidos com a implementação da política em comparação aos objetivos inicialmente traçados. É um processo sistemático que permite verificar se a política foi efetiva, eficiente e adequada aos princípios constitucionais, além de orientar possíveis reformulações e corrigir distorções administrativas e jurídicas (Bucci, 2006).

Segundo Howlett e Ramesh (2013, p.13), a avaliação consiste em “examinar os resultados de uma política com o propósito de determinar se ela está funcionando conforme o esperado e se os objetivos originais estão sendo alcançados”. No campo do Direito, essa etapa extrapola o mero controle técnico de resultados e assume natureza jurídica, vinculada aos deveres de transparência, legalidade, accountability e efetividade dos direitos fundamentais.

A **fase de extinção ou reformulação** de uma política pública marca o encerramento ou reconfiguração do ciclo, decorrente, em geral, de fatores como mudanças no cenário político, alterações legais, reavaliação dos objetivos iniciais, conclusões da avaliação técnica, decisões orçamentárias ou mesmo de pressões sociais e institucionais. Ainda que se trate de um momento final no processo decisório, essa fase possui alto grau de densidade normativa e jurídica, especialmente quando envolve políticas voltadas à efetivação de direitos fundamentais (Dye, 2014).

A compreensão do ciclo das políticas públicas adquire pleno significado quando aplicada à análise de instrumentos concretos de planejamento estatal, especialmente aqueles dotados de capacidade normativa, força vinculante e alcance federativo. No campo da educação brasileira, nenhum instrumento melhor exemplifica essa articulação entre dever constitucional e planejamento sistêmico do que o Plano Nacional de Educação (PNE). Assim, o estudo do PNE surge, no próximo tópico, como política educacional de efetividade progressiva do direito à educação - em especial da educação infantil.

2.3.3 O Plano Nacional de Educação (PNE – 2014-2024)

A compreensão das políticas públicas como instrumentos jurídicos de concretização dos direitos fundamentais permite avançar para a análise de como esse processo de concretização se institucionaliza no campo educacional brasileiro. Nesse cenário, o PNE se destaca como o principal mecanismo estatal de planejamento, coordenação federativa e responsabilização, traduzindo o dever constitucional de efetividade em um programa de ação estruturado, mensurável e vinculante.

No campo da educação, a Constituição brasileira inovou ao positivar o dever de planejamento. O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014), configura-se como uma das principais políticas públicas educacionais, além de singular instrumento normativo e estratégico para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas educacionais no Brasil.

Em termos jurídico-constitucionais, o PNE concretiza o art. 214 da CF, que determina a elaboração de planos nacionais de educação com a finalidade de “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino”.

O PNE tem natureza jurídica de norma programática, orientadora da atuação dos entes federativos, mas com eficácia vinculante na medida em que se articula com o direito fundamental à educação (CF, art. 6º e 205), sendo também meio para concretizar os princípios do ensino previstos no art. 206 da Constituição. Trata-se de um plano decenal com vigência de 2014 a 2024, mas foi prorrogado pela Lei nº 14.934/2024 até 31 de dezembro de 2025. O PNE estabelece 20 metas nacionais abrangendo todas as etapas e modalidades da educação formal, da educação infantil à pós-graduação, e deve ser desdobrado em Planos Estaduais e Municipais de Educação (PMEs) compatíveis.

A elaboração do PNE 2014–2024 decorreu de um processo democrático, participativo e deliberativo, com forte atuação de entidades da sociedade civil, especialistas, gestores e representantes institucionais, culminando em uma legislação que visa não apenas organizar o sistema educacional, mas promover ações afirmativas e estruturantes de superação das desigualdades sociais, regionais e étnico-raciais, em consonância com os fundamentos da República (CF, art. 1º, III e V) e os objetivos fundamentais do Estado brasileiro (CF, art. 3º).

As estratégias previstas no PNE consistem em meios operacionais para a consecução das metas, englobando desde a ampliação da rede pública de ensino, a valorização dos profissionais da educação, até mecanismos de financiamento, avaliação e controle social. Do ponto de vista jurídico, tais estratégias são dotadas de eficácia condicionada, exigindo regulamentação, previsão orçamentária e atuação administrativa para sua concretização. Não obstante, sua inobservância por parte dos entes federativos pode configurar omissão estatal, passível de responsabilização por violação de direito fundamental.

Portanto, o PNE deve ser compreendido como um instrumento jurídico de concretização dos direitos fundamentais sociais, que impõe ao Estado deveres positivos, cujas omissões caracterizam descumprimento constitucional. Sua análise ultrapassa a seara da política educacional e adentra o campo da responsabilidade do poder público pela efetivação de direitos fundamentais, sendo, por isso, objeto legítimo de reflexão jurídica, especialmente na interface entre o Direito Constitucional e a teoria das políticas públicas.

Entre suas metas mais relevantes destaca-se a Meta 1, que versa sobre a educação infantil, estabelecendo a universalização da pré-escola para crianças de 4 a 5 anos até 2016 e a

ampliação da oferta de creche para, pelo menos, 50% das crianças de 0 a 3 anos até o final da vigência do plano.

Quadro 1: Meta 1 do PNE

Meta1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Fonte: Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014)

Essa meta encontra respaldo no art. 208, IV, da CF, que consagra a educação infantil como direito público subjetivo da criança e dever do Estado, na LDB, que define a educação infantil como primeira etapa da educação básica, e, também, no ECA, que reforça o princípio da prioridade absoluta (art. 4º). Essa meta se insere em um contexto normativo mais amplo, cujo fundamento reside nos princípios constitucionais da igualdade material, da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e da função social da educação (art. 205, CF).

A educação infantil é mais do que uma etapa do ensino, já que se trata de um direito da criança em fase de formação integral, que vincula a atuação estatal ao princípio da máxima proteção e do melhor interesse do infante, conforme reconhecido inclusive por tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

Assim, a Meta 1 assume relevância jurídica ao estabelecer parâmetros mensuráveis à efetividade do direito à educação infantil, transformando expectativas sociais em comandos normativos, que podem ser objeto de controle e exigibilidade. A não implementação dessas metas, seja por inércia legislativa, ausência de dotação orçamentária, planejamento ineficaz ou má gestão, pode configurar omissão inconstitucional, passível de responsabilização administrativa e judicial, inclusive por meio de ações civis públicas, mandados de injunção ou ações diretas de inconstitucionalidade por omissão.

A ampliação da oferta de creches, por sua vez, esbarra em uma série de desafios estruturais: construção e manutenção de unidades, formação de profissionais, definição de parâmetros nacionais de qualidade e integração com políticas de assistência e saúde. A ausência de mecanismos coercitivos eficazes para responsabilizar entes federativos inadimplentes e a falta de um sistema nacional de educação consolidado contribuem para a perpetuação de uma ineficácia estrutural no cumprimento da Meta 1.

A Meta 1 do PNE deve ser lida como uma norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, no que se refere à pré-escola, e como uma norma de eficácia limitada com alta densidade programática, no que diz respeito à ampliação da oferta de creches. Ambas impõem ao Estado obrigações específicas, passíveis de controle judicial, e não podem ser reduzidas à condição de promessas meramente simbólicas. Como observa Barroso (2017, p. 211), o PNE representa “a constitucionalização do planejamento estatal”, pois traduz o dever de atuação em um instrumento de racionalidade pública. O Estado não apenas deve agir, mas agir de modo planejado, mensurável e transparente. Isso significa que as metas do PNE não são simples intenções políticas: são obrigações constitucionais de resultado.

O planejamento educacional é instrumento de *accountability* democrática. A Lei nº 13.005/2014 determina que o poder público deve elaborar relatórios de monitoramento e avaliação periódica, com ampla publicidade, assegurando o controle social. Essa exigência aproxima-se da noção de efetividade desenvolvida por Sarlet (2012). Não basta declarar a norma ou executar parcialmente a política; é necessário avaliar permanentemente seus resultados, promovendo correção de rumos e aprendizado institucional.

O tópico seguinte apresentará, com base em dados oficiais, um panorama da execução da Meta 1 do PNE no Brasil e no Rio Grande do Norte, etapa indispensável antes de avançar ao foco empírico deste trabalho - o Plano Municipal de Educação de Mossoró - cuja análise permitirá verificar, em escala local, o grau de aderência entre o planejamento educacional e o dever constitucional de efetividade do direito fundamental à educação infantil.

2.3.4 Dados da educação infantil no Brasil e no Estado do Rio Grande do Norte

O conjunto de dados educacionais analisados revela que o acesso à creche permanece como a dimensão mais sensível e desigual da política de educação infantil no Brasil. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C/IBGE, 2024), apenas 41,2% das crianças de 0 a 3 anos estavam matriculadas em creches no ano de 2024, percentual distante da meta de 50% de atendimento fixada pelo PNE. Embora haja progresso em relação a 2014 (32,3%), o ritmo de expansão mostra-se insuficiente para cumprir o cronograma da Meta 1 dentro da vigência decenal do plano.

Gráfico 2: Taxa de atendimento de crianças de 0 a 3 anos na educação infantil

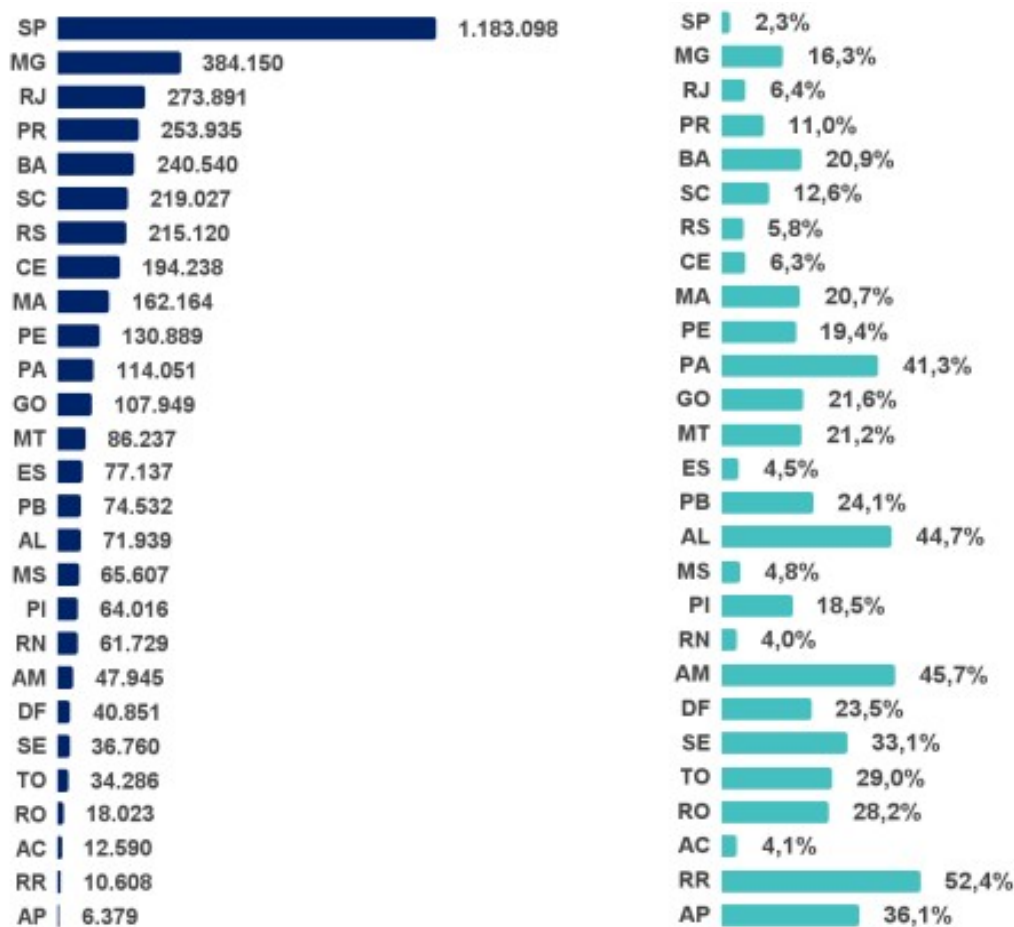
Fonte: Pnad/IBGE (2024)

A leitura desse indicador não pode se limitar à constatação numérica. A desigualdade federativa é marcante: São Paulo (56,8%), Santa Catarina (53,3%) e Rio Grande do Sul (44,0%) lideram o ranking, enquanto Amapá (9,7%), Acre (17,9%) e Amazonas (18,1%) registram os níveis mais baixos de atendimento. O Rio Grande do Norte, com 40,3%, situa-se ligeiramente abaixo da média nacional e distante do patamar idealizado pelo PNE. O gráfico referente ao número absoluto de matrículas reforça tais disparidades, evidenciando que o Sul e o Sudeste concentram a maior parte das vagas em creches, enquanto o Nordeste e a Amazônia Legal avançam de forma lenta e desigual.

Esse cenário evidencia que o avanço rumo à Meta 1 não se deu de forma homogênea, e sim condicionado por fatores estruturais: maior capacidade fiscal, institucionalização de sistemas municipais de ensino, disponibilidade de infraestrutura e maior apoio técnico da União nos estados mais bem posicionados.

Por outro lado, baixa capacidade administrativa, insuficiência orçamentária e fragilidade de planejamento territorial tendem a perpetuar a baixa cobertura em regiões vulneráveis. As diferenças de desempenho não decorrem da ausência de demanda, mas de desigualdades na capacidade estatal.

Gráficos 3 e 4: Número de matrículas em creche por UF (2024) e Evolução do Número de matrículas em creche por UF, 2019-2024 (em %)

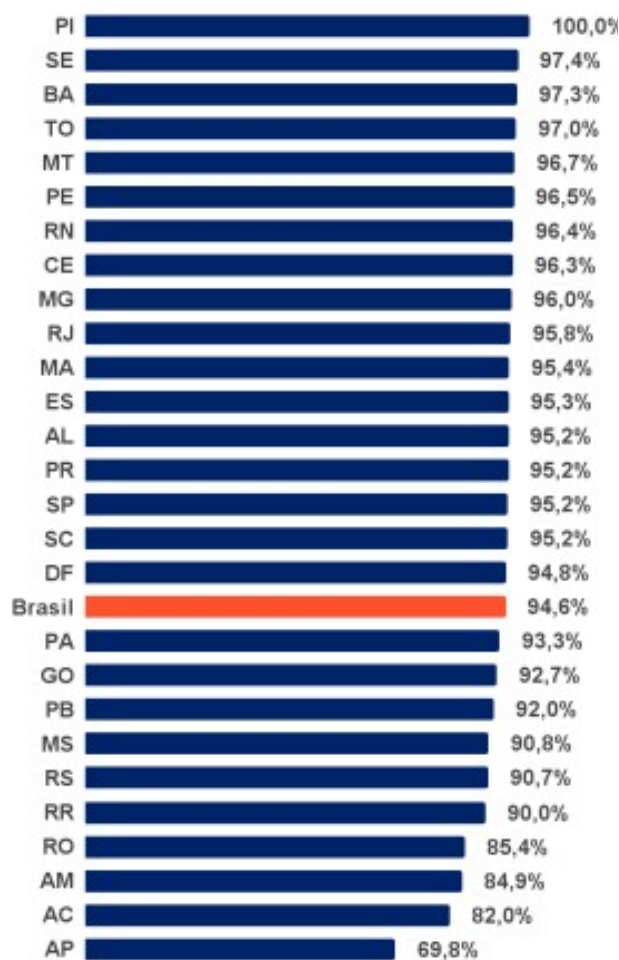


Fonte: Pnad/IBGE (2024)

De acordo com o gráfico acima, o estado do Rio Grande do Norte ocupa posição intermediária. Entre 2019 e 2024, registrou apenas 4% de crescimento das matrículas em creche, ritmo incapaz de alterar significativamente o quadro de exclusão. Persistem grandes lacunas em municípios de pequeno porte e em áreas rurais, onde há escassez de unidades escolares, transporte insuficiente e infraestrutura inadequada. A “demanda oculta” - famílias que não tentam vaga por falta de confiança na possibilidade de atendimento - contribui para subestimar a dimensão do déficit (Pnad-2024).

No que se refere à pré-escola, o panorama é sensivelmente diferente. O Brasil alcançou, em 2024, 94,6% de cobertura entre crianças de 4 e 5 anos, aproximando-se da universalização. O Rio Grande do Norte apresenta desempenho superior à média nacional (96,3%), reflexo de um conjunto de medidas acumuladas desde a Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou obrigatória a matrícula nessa etapa.

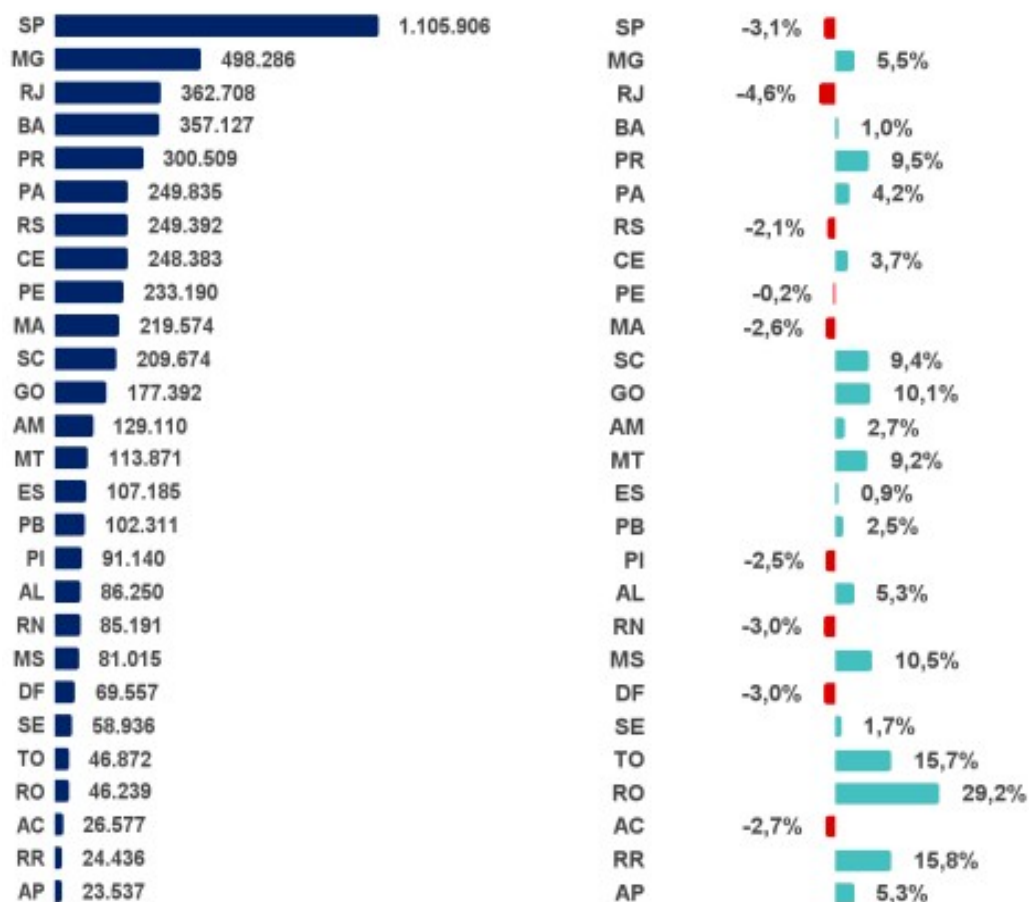
Gráfico 5: Taxa de atendimento de 4 a 5 anos na educação infantil (2024)



Fonte: Pnad/IBGE (2024)

Apesar do avanço na universalização da pré-escola (4 a 5 anos), verifica-se pequena retração de 3% nas matrículas entre 2019 e 2024, resultando em aproximadamente 85 mil crianças matriculadas no Estado do Rio Grande do Norte.

Gráficos 6 e 7: Número de matrículas em pré-escola por UF (2024) e Evolução do Número de matrículas em pré-escola por UF, 2019-2024 (em %)



Fonte: Pnad/IBGE (2024)

Embora a retração pareça numericamente modesta, ela é estruturalmente relevante, pois qualquer redução em etapa obrigatória compromete a consolidação do direito. Aproximadamente 7 mil crianças potiguares de 4 e 5 anos permanecem fora da pré-escola; a maioria vive em zonas rurais ou em municípios de pequeno porte (Pnad, 2024). O dado revela que a universalização percentual não corresponde necessariamente à universalização substancial: o acesso existe, mas não ocorre de forma equitativa. Persistem “bolsões de exclusão” invisibilizados pela média elevada.

A análise crítica dos dados demonstra uma efetividade assimétrica da política de educação infantil, pois avanços consistentes na pré-escola coexistem com um cenário de baixa cobertura em creches. A proteção constitucional da primeira infância está longe de se materializar de forma uniforme, revelando que o país conseguiu universalizar parcialmente a

educação infantil, mas apenas na segunda etapa. A disjunção entre creche e pré-escola representa, portanto, uma das maiores contradições da política educacional brasileira.

Essa contradição dialoga diretamente com a teoria constitucional estudada anteriormente. À luz de Alexy (2008), o direito à educação infantil configura um mandado de otimização, cuja efetividade exige atuação do Estado no maior grau possível. Quando o Estado não amplia cobertura em creches, embora disponha de bases normativas, diagnósticos técnicos e demanda social evidente, ocorre violação por proteção insuficiente, pois o patamar de realização do direito fica aquém do mínimo constitucionalmente exigido.

Sob a perspectiva de Sarlet (2012), o caso brasileiro evidencia a distância entre eficácia formal (existência da norma e das metas) e efetividade material (realização concreta do direito). O país dispõe de arcabouço constitucional avançado, metas legalmente instituídas, sistema de monitoramento e planos decenais estaduais e municipais; ainda assim, os resultados concretos permanecem insuficientes e desigualmente distribuídos. O quadro não é de ausência normativa, mas de “eficácia frustrada”.

No entendimento de Bucci (2006), políticas públicas só assumem função garantidora de direitos quando possuem juridicidade - planejamento, financiamento e articulação federativa em coerência com o dever constitucional. Os dados sobre creches revelam que o Brasil falha justamente nesses componentes: o financiamento continua inadequado, a cooperação federativa é frágil e a expansão da oferta em áreas vulneráveis não acompanha as diretrizes do PNE. A consequência prática é que as metas existem, mas a estrutura institucional para concretizá-las permanece parcial.

É possível, portanto, afirmar que o desempenho da Meta 1 - tanto em âmbito nacional quanto estadual - espelha o quanto a Constituição tem sido (ou não) realizada no campo da educação infantil. A universalização da pré-escola demonstra que, quando o Estado dispõe de diretrizes claras, suporte federativo, financiamento contínuo e forte institucionalização da política pública, o direito avança. A baixa cobertura de creches, por sua vez, mostra que, onde essas condições não se verificam, o direito permanece incompleto.

Além de expressar desigualdades regionais, a Meta 1 também expõe desigualdades internas. Mesmo em estados com altos índices de cobertura da pré-escola, populações específicas continuam subatendidas: crianças com deficiência, povos indígenas, quilombolas, populações ribeirinhas e famílias em situação de extrema pobreza (Pnad, 2024). Assim, o desafio brasileiro não é apenas universalizar, mas universalizar com justiça territorial e social.

O caso do Rio Grande do Norte ilustra bem essa complexidade. Apesar do bom desempenho na pré-escola e de avanços graduais na creche, o estado apresenta ritmo insuficiente de expansão. Municípios com baixa capacidade fiscal e administrativa enfrentam maiores obstáculos para a construção e manutenção de creches, o que reforça o ciclo de desigualdade estrutural da política de oferta.

Os dados do Pnad (2024) também indicam fragilidade da sustentabilidade da política pública: avanços na cobertura da educação infantil dependem de estratégias permanentes de financiamento e planejamento. Quando essas estratégias enfraquecem - por contingenciamento fiscal, ruptura de prioridades administrativas ou insuficiência federativa - recaem sobretudo sobre a creche, etapa cuja oferta é mais custosa e exige infraestrutura complexa. É importante destacar que a CF não admite hierarquia entre pré-escola e creche.

Nessa medida, o atual quadro brasileiro desafia os pressupostos do Estado Constitucional tal como defendidos por Alexy (2008), Sarlet (2012) e Bucci (2006), pois não basta reconhecer o direito (validade) nem assegurar sua aplicação jurídica (eficácia); é necessário produzir resultados sociais verificáveis (efetividade). A política nacional da primeira infância só se compatibilizará com os pressupostos do constitucionalismo contemporâneo quando a creche deixar de ser exceção e se tornar norma.

Os dados analisados apontam para a coexistência de êxito parcial e insuficiência estrutural: a pré-escola aproxima-se da universalização, mas a creche permanece como fronteira não superada da política educacional brasileira. Essa assimetria marca os limites da realização da Meta 1 do PNE e revela que a efetividade constitucional da educação infantil está materialmente condicionada ao sucesso da etapa mais complexa da política pública.

A partir desse panorama, torna-se indispensável investigar como esses desafios nacionais e estaduais se projetam no espaço municipal, onde o atendimento à primeira infância ocorre concretamente. O Município de Mossoró representa terreno analítico para esse propósito. O capítulo seguinte examinará precisamente essa realidade, com base no PME e em indicadores de cobertura, qualidade e gestão da educação infantil.

3. A RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL DOS TRÊS PODERES NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

A efetividade do direito à educação infantil é, em essência, uma tarefa compartilhada entre os Poderes da República. No Estado Constitucional, o dever de realizar direitos não pertence a um único órgão, mas constitui uma obrigação sistêmica, derivada do princípio da separação funcional cooperativa. A Constituição de 1988 substitui o modelo clássico de separação rígida de poderes por uma estrutura de colaboração constitucional, em que cada Poder exerce competências próprias, porém integradas, na realização dos direitos fundamentais.

Como observa Canotilho (2003, p. 256), o Estado Constitucional contemporâneo caracteriza-se pela “vinculação de todos os poderes à Constituição e à sua força normativa”. Assim, a efetividade do direito à educação infantil não se mede apenas pela existência de escolas ou recursos financeiros, mas pela coerência e coordenação das ações institucionais que visam concretizá-lo. Cada Poder é titular de um dever de efetividade, com funções complementares: o Executivo, de planejar e executar; o Legislativo, de normatizar e fiscalizar; e o Judiciário, de garantir e corrigir. Ou seja, cada Poder atua dentro de sua competência, mas orientado a um mesmo fim: a realização do direito.

No plano federativo, o art. 211 da Constituição estabelece que a educação é dever comum da União, dos Estados e dos Municípios. Essa regra consagra o princípio da cooperação federativa vinculante, em que a solidariedade se transforma em obrigação constitucional de coordenação. O direito à educação infantil, portanto, é dever compartilhado, de modo que cada ente tem responsabilidades específicas, mas todos são corresponsáveis pela sua efetividade.

Essa lógica também se aplica aos Poderes da República. A efetividade da Constituição depende de integração funcional entre Executivo, Legislativo e Judiciário, e de mecanismos institucionais de diálogo e controle recíproco. A inefetividade decorre, frequentemente, da fragmentação entre esses atores - ausência de planejamento conjunto, falhas na fiscalização, resistência à transparência e à participação social.

Como propõe Habermas (1997, p. 382), a legitimidade democrática só se sustenta quando há “comunicação institucional orientada à razão pública”. O mesmo se aplica à efetividade, pois ela é produto de um diálogo permanente entre os poderes e a sociedade, fundado na racionalidade constitucional.

Desse modo, o direito à educação infantil é um teste de cooperação institucional. Sua realização exige que Executivo, Legislativo e Judiciário atuem em complementaridade, sob a coordenação do pacto federativo e o controle social e jurídico. Onde falta essa articulação, surge o vazio da inefetividade; onde há coordenação, surge a possibilidade real de cumprimento da Constituição.

A efetividade do direito à educação infantil é expressão da vitalidade do Estado Constitucional brasileiro. Cada Poder é protagonista de uma dimensão da efetividade: o Executivo, na ação; o Legislativo, na normatização e fiscalização; o Judiciário, na garantia e correção. A soma dessas dimensões revela que a efetividade não é um ato, mas um processo cooperativo, cuja legitimidade se renova continuamente à medida que o Estado responde, de modo racional e transparente, às demandas da sociedade por justiça educacional.

3.1 A Responsabilidade Jurídico-política do Poder Executivo

No plano da efetividade, o Poder Executivo é o principal executor das políticas públicas educacionais, cabendo-lhe transformar o mandado constitucional em programas, planos e ações administrativas que assegurem o acesso universal e a qualidade da educação infantil.

O art. 208, IV, da Constituição vincula diretamente o Executivo à obrigação de ofertar creche e pré-escola. Essa vinculação é reforçada por normas como a LDB nº 9.394/1996, o PNE (Lei nº 13.005/2014) e as leis orçamentárias anuais e plurianuais. A omissão do Executivo em planejar e implementar ações configura violação direta do dever constitucional de efetividade, pois frustra o conteúdo essencial do direito fundamental.

Como observa Bucci (2013, p. 84), o Executivo é o *locus* institucional onde “a Constituição encontra a realidade”. É nesse espaço que o dever jurídico de realizar se converte em responsabilidade política e administrativa, passível de controle. O Executivo deve planejar com base em critérios de racionalidade pública, assegurar a alocação de recursos adequados, estabelecer metas quantificáveis e garantir a execução progressiva das políticas educacionais.

A efetividade administrativa, contudo, não se resume à execução técnica. Ela envolve também o dever de transparência e de *accountability*. Conforme destaca Habermas (1997, p. 334), a legitimidade democrática das políticas públicas depende da “publicidade dos processos de justificação”. Assim, o Executivo deve não apenas agir, mas prestar contas das

razões e dos resultados de sua ação, permitindo o controle social e institucional da efetividade.

No campo da educação infantil, isso significa que cada ato de gestão - desde a definição orçamentária até a contratação de profissionais e a ampliação da rede física - é ato jurídico de concretização. O planejamento e a execução não são meros atos de governo, mas deveres constitucionais vinculantes, cuja omissão enseja responsabilidade institucional e jurídica.

A responsabilidade jurídico-política do Poder Executivo na efetivação do direito fundamental à educação infantil ocupa posição central no desenho institucional do Estado brasileiro, em virtude da natureza prestacional desse direito, que reclama do gestor público ações concretas e permanentes de formulação, execução e gestão de políticas educacionais.

No Estado Democrático de Direito, a existência normativa é condição necessária, mas jamais suficiente: o comando constitucional exige organização administrativa, coordenação intersetorial e capacidade de governo para transformar o texto em realidade (Canotilho, 2003; Bucci, 2006).

Nessa chave, a gestão pública atua como instrumento operativo de translação de valores constitucionais em resultados verificáveis, o que envolve planejamento estratégico, desenho institucional, governança territorial e uso parcimonioso e eficiente de recursos para a concretização da educação infantil (art. 37, caput, CF). Não se trata, por conseguinte, de administrar rotinas, mas de conduzir políticas com base em evidências, metas e indicadores, sob parâmetros de legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

A função executiva, tal como delineada na tradição clássica da separação de poderes (Montesquieu, 1982), surgiu historicamente associada à aplicação fiel da lei, em chave de contenção recíproca e neutralidade. A experiência do século XX - com desigualdades persistentes e limitações do Estado Liberal - reconfigurou esse papel no Estado Social, consolidado no Estado Democrático de Direito, em que o Executivo assume protagonismo na formulação, coordenação e execução de políticas de bem-estar (Bucci, 2006). A CF internaliza esse giro, comprometendo o Estado com a erradicação de desigualdades (art. 3º, III) e com a efetividade dos direitos sociais (arts. 6º e 196 a 227).

No campo da educação infantil, o art. 208, IV, da CF atribui ao Estado o dever de ofertar creche e pré-escola para crianças de até cinco anos, estruturando direito público subjetivo de titularidade individual e coletiva. Sua normatividade é plena e vinculante, à luz

da “força normativa da Constituição” (Hesse, 1991), afastando leituras que releguem a implementação à conveniência governamental.

O conteúdo desse dever abrange não apenas acesso (universalização e ampliação de vagas), mas também qualidade (padrões mínimos de infraestrutura, formação de docentes e adequação pedagógica), sob pena de esvaziamento substancial do direito.

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais projeta efeitos para além das relações individuais, impondo ao Estado obrigações positivas estruturais de organização, financiamento e regulação (Alexy, 2008; Sarlet, 2015). Em termos práticos, isso requer do Executivo planejamento contínuo, governança federativa cooperativa e mecanismos de monitoramento capazes de assegurar progressividade e impedir regressões arbitrárias. Como observa Canotilho (2003, p. 426), a omissão na prestação social representa violação objetiva da Constituição.

No federalismo brasileiro, o regime de colaboração (art. 211, CF) distribui competências, mas não dilui responsabilidades. União, Estados e Municípios são corresponsáveis, e a omissão de um ente repercute no sistema como um todo. A cooperação federativa não é faculdade, mas imperativo jurídico; disputas orçamentárias ou conflitos político-administrativos não justificam o descumprimento do dever. Essa leitura robustece a exigência de coordenação vertical (entre níveis) e horizontal (entre setores), evitando fragmentação e sobreposição de iniciativas (Pinto e Amaral, 2014).

Contudo, a realidade revela descompassos frequentes entre texto e prática: planos formalmente robustos sem execução compatível; programas episódicos e descontinuados; metas que não dialogam com a capacidade instalada; e, não raro, restrições fiscais invocadas genericamente para retardar compromissos.

Nesse quadro, Comparato (2001) identifica uma “negação prática da cidadania”, pois o não cumprimento sistemático de direitos prestacionais neutraliza o projeto constitucional. A vedação ao retrocesso social (Sarlet, 2015) funciona então como barreira material, impedindo que níveis de concretização alcançados sejam reduzidos sem justificativa técnico-jurídica robusta.

A obrigação de implementar políticas educacionais não se cumpre com a mera abertura de vagas: requer qualidade e estabilidade das prestações. A lógica dos direitos como princípios (Alexy, 2008) impõe ao Executivo o ônus de demonstrar, de modo transparente,

que otimizou os meios disponíveis e maximizou resultados, em vez de invocar limitações em abstrato.

Desse modo, o dever de implementação e efetivação é encargo jurídico-político de alta densidade, cujo inadimplemento compromete não só um direito específico, mas a legitimidade do constitucionalismo de 1988 como ordem de justiça.

A vinculação normativa constitui eixo estruturante da função administrativa no Estado Constitucional, operando como limite jurídico-político e garantia de objetividade na condução das políticas. No Brasil, não basta conformidade formal, exige-se aderência material aos fins constitucionais.

O princípio da legalidade (art. 37, caput, CF) não apenas veda a atuação fora da lei, mas demanda a concretização do seu conteúdo. Daí a clássica lição de Bandeira de Mello (2012), ao dizer que na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal; só é permitido fazer o que a lei autoriza - e, na educação, a lei obriga a agir.

A vinculação na educação infantil opera numa arquitetura multinível, a saber: Constituição, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e Planos Municipais de Educação. A LDB fixa bases estruturantes; o PNE estabelece metas e estratégias vinculantes; os PMEs desdobram-nas no território. Essa vinculação é vertical (alinhamento a diretrizes nacionais, art. 211, CF) e horizontal (cooperação interfederativa qualificada). Aos Municípios - responsáveis prioritários pela educação infantil (art. 211, § 2º) - incumbe elaborar PMEs compatíveis com o PNE e internalizar suas metas.

Importa sublinhar que a vinculação não é meramente quantitativa (número de matrículas), mas qualitativa, compreendendo infraestrutura, formação docente e adequação pedagógica (art. 4º, IX, LDB). A efetividade exige resultados mensuráveis, e não cumprimento formal de planilhas. Comparato (2001) fala em “omissão qualificada” quando o Executivo ostenta metas numéricas, mas ignora padrões de qualidade ou a sustentabilidade da oferta.

A vinculação também exerce função de blindagem contra a volatilidade de políticas - risco típico de calendários eleitorais curtos. Canotilho (2003, p. 425) é claro ao dizer que “direitos sociais impõem programas vinculantes de ação que não podem ser interrompidos por mera conveniência política”. Metas decenais (PNE/PME) não são opcionalidades, de modo que sua alteração exige fundamentação técnico-jurídica e manutenção do padrão de proteção.

A discricionariedade administrativa é a margem de liberdade conferida pela ordem jurídica para a escolha, entre alternativas igualmente lícitas, da solução mais adequada ao interesse público. Porém, essa liberdade é interna à lei e vinculada aos fins que a própria lei estabelece (Bandeira de Mello, 2012). A passagem do Estado Liberal ao Estado Social e Democrático de Direito reduziu o espaço dessa liberdade onde haja direitos fundamentais prestacionais.

Na educação infantil, a discricionariedade não alcança o “se” do direito; apenas o “como” da execução. Di Pietro (2022, p. 93) é enfática: “estabelecido normativamente o conteúdo e o alcance do dever, a atuação passa a ser vinculada, remanescendo à discricionariedade aspectos instrumentais”. Assim, decisões que suspendam, posterguem ou precarizem a oferta sem justificativa técnica idônea não constituem exercício legítimo de conveniência: são omissões inconstitucionais.

Os princípios constitucionais funcionam como vetores de contenção, ou seja: eficiência (obrigação de resultado administrativo), moralidade (proibição de desvios), razoabilidade/proporcionalidade (adequação e necessidade das escolhas) e vedação ao retrocesso social (proibição de regressões arbitrárias) - este último, segundo Sarlet (2015), impede a supressão de patamares já alcançados sem base jurídico-constitucional sólida.

Os instrumentos vinculantes (PNE/PME), que especificam metas, prazos e indicadores, também estão sujeitos à análise da discricionariedade. O discurso genérico da “conveniência e oportunidade”, sobretudo em restrições fiscais, não pode encobrir inércia. Carvalho Filho (2022, p. 78) adverte que “a retórica da discricionariedade não pode ser escudo para a omissão, especialmente em direitos essenciais e prestacionais”. Na educação infantil, em especial, a omissão produz danos irreversíveis ao desenvolvimento, comprometendo a igualdade de oportunidades e o projeto republicano de justiça.

Em rigor, a discricionariedade, aqui, se converte em dever de gestão responsável, qual seja: escolher meios mais eficazes, calibrar prioridades com base em evidências, justificar tecnicamente opções e prestar contas de resultados. Quando esse padrão é observado, há governança constitucional; quando não, há abuso de poder e responsabilização em múltiplos planos (político, administrativo e, quando couber, jurisdicional). Assim, a margem de liberdade do administrador existe, mas está sempre condicionada e delimitada por regras e princípios constitucionais que orientam e restringem seu uso.

A concretização do direito à educação infantil depende de instrumentos de gestão que integrem planejamento, financiamento e execução. Esses instrumentos - planos, orçamentos e programas - traduzem o comando constitucional em obrigações operacionais e servem de parâmetro de responsabilização por omissões ou execuções ineficientes (Silva, 2014). Sem eles, o direito se reduz à enunciação retórica.

No planejamento educacional, o PNE articula o sistema, fixando metas vinculantes (Meta 1: universalização da pré-escola e ampliação de creches). Seus desdobramentos nos Planos Estaduais e Municipais devem espelhar e aperfeiçoar as estratégias, respeitando peculiaridades locais, mas sem rebaixar o patamar de ambição. A força programática do PNE estrutura ciclos de médio prazo, atenuando a volatilidade da agenda da política pública educacional.

No orçamento, a CF organiza o tripé Plano Plurianual (PPA) – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Lei Orçamentária Anual (LOA) (arts. 165 a 169), enquanto o art. 212 fixa o piso de 25% da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento da educação. Esse piso, todavia, não é teto. Pinto (2014) observa que o financiamento deve corresponder às necessidades reais; quando o mínimo não basta, impõe-se superá-lo, sob pena de violar o conteúdo essencial do direito. A subexecução ou os contingenciamentos lineares que esterilizem a política educacional podem configurar retrocesso social (Sarlet, 2015).

Os programas dão operacionalidade ao planejamento e ao orçamento, convertendo metas em ações com cronogramas, indicadores e responsáveis. Programas como o “Proinfância” (infraestrutura, equipamentos, formação), do governo federal, exemplificam o papel estruturante desses mecanismos. Arretche (2003) assinala que metas claras, prazos definidos e indicadores de acompanhamento são condições para aferir efetividade e viabilizar controle social e institucional.

O desafio recorrente é o desacoplamento entre o que se planeja, o que se orça e o que se executa - lacuna de implementação que corrói a efetividade. Barroso (2012, p. 45) sublinha que a garantia de direitos sociais exige arranjos institucionais integrados, com monitoramento contínuo e transparência. A participação social prevista na CF e estimulada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (LC nº 101/2000) qualifica a legitimidade dos instrumentos, permitindo que conselhos e conferências examinem prioridades, qualidade do gasto e resultados (Gohn, 2011).

Nesse contexto, planos, orçamentos e programas não são peças burocráticas, mas obrigações jurídicas que vinculam o Executivo e espelham o grau de compromisso estatal com a justiça social. Na educação infantil, sua robustez - articulada, transparente e orientada a resultados - é indicativo da capacidade do Estado de honrar o pacto constitucional de 1988.

A crescente judicialização das políticas públicas, inclusive, decorre muitas vezes da omissão do Poder Executivo em assumir esse papel constitucional. Portanto, as políticas públicas educacionais devem ser compreendidas como um compromisso jurídico-político de caráter imperativo, cuja observância é passível de controle pelos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil. Seu descumprimento não apenas viola a legislação ordinária, mas compromete a efetividade do direito fundamental à educação infantil, colocando em risco a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito.

3.2 A Responsabilidade Jurídico-Política do Poder Legislativo

O Poder Legislativo exerce papel igualmente essencial na efetividade do direito à educação infantil, cabendo-lhe elaborar normas que garantam a continuidade e a expansão das políticas públicas, bem como fiscalizar a execução orçamentária e o cumprimento das metas constitucionais e legais.

O dever de efetividade impõe ao Legislativo três funções interligadas: 1. Função normativa, ao aprovar leis que definam políticas educacionais, critérios de qualidade e financiamento; 2. Função orçamentária, ao assegurar dotação suficiente e coerente com as metas do PNE e dos planos locais; 3. Função fiscalizatória, ao acompanhar a execução e exigir correção de rumos.

Nesse sentido, o Parlamento é guardião da racionalidade financeira da Constituição. Como lembra Bobbio (1992, p. 46), “os direitos não nascem espontaneamente, mas requerem instituições que os tornem operativos”. O orçamento público, nesse contexto, é o espaço institucional onde o dever jurídico se traduz em compromisso político mensurável. Se o Legislativo aprova orçamentos incompatíveis com as metas educacionais, viola o princípio da proporcionalidade e o dever de otimização dos direitos fundamentais (Alexy, 2008).

O controle legislativo da efetividade não se limita à fiscalização de contas. Ele envolve também a função deliberativa e pedagógica, de debater prioridades, dar publicidade às carências e garantir o protagonismo social. Em consonância com o art. 37 da CF, o Legislativo tem o dever de zelar pela moralidade administrativa e pela eficiência da gestão

pública, princípios que se traduzem, no campo da educação, em fiscalização sobre o cumprimento de metas de acesso, qualidade e infraestrutura.

Por isso, a efetividade do direito à educação infantil depende também da qualidade da atuação parlamentar. Um Legislativo inerte ou conivente com a inexecução de metas contribui para a perpetuação da inefetividade estrutural do direito, convertendo a omissão administrativa em omissão legislativa indireta. A efetividade, portanto, é também um dever de legislar e de controlar, inseparável da própria ideia de representação democrática.

A análise da responsabilidade jurídico-política do Poder Legislativo na efetivação do direito fundamental à educação infantil exige, preliminarmente, a compreensão dos conceitos de controle e fiscalização da gestão pública, bem como de seus instrumentos constitucionais e infraconstitucionais. Tais conceitos não se limitam a uma perspectiva meramente formal, mas abarcam dimensões substantivas voltadas à promoção da eficiência administrativa, da legalidade orçamentária e da concretização de políticas públicas socialmente relevantes.

A evolução do constitucionalismo, sobretudo após a constitucionalização dos direitos fundamentais, exigiu do Parlamento uma postura que transcende o papel de mero legislador, impondo-lhe também funções de controle político, formulação estratégica de políticas públicas e garantia da eficácia material das normas constitucionais. Refere-se a uma transformação que desloca o Legislativo para o campo das decisões de otimização de direitos, impondo-lhe a tarefa de ponderar e concretizar valores constitucionais no espaço público (Alexy, 2008).

Esse redesenho da função legislativa obriga o Parlamento a agir positivamente, tanto na formulação de marcos normativos que viabilizem tais direitos quanto na fiscalização das ações estatais, especialmente quando a omissão legislativa possa resultar em esvaziamento da força normativa da Constituição, fenômeno criticado por Canotilho (2003) ao tratar da ineficácia prática de textos constitucionais.

A estrutura normativa prevista nos arts. 44 a 75 da CF estabelece um arranjo legislativo tripartite - Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais - que distribui competências, mas mantém como elemento comum o dever de proteger e promover direitos fundamentais, incluindo o direito à educação infantil (art. 208, IV).

A função legislativa constitui um dos fundamentos estruturantes do Estado Constitucional moderno. Originalmente, sua atribuição nuclear era a produção de normas gerais e abstratas, expressão institucionalizada da soberania popular e instrumento por meio

do qual a vontade coletiva era transformada em lei. No entanto, essa concepção tradicional, centrada em uma função essencialmente normativa e delimitada pelo ideal liberal de contenção do poder, revela-se insuficiente diante das demandas do Estado Social e Democrático de Direito.

Sob essa ótica, o Poder Legislativo exerce funções essenciais que transcendem a mera produção normativa. No núcleo dessas atribuições, destacam-se a aprovação de leis e o controle orçamentário, instrumentos centrais para a consolidação do Estado Democrático de Direito e para a efetividade dos direitos fundamentais. De acordo com Silva (2001), a função legislativa é expressão direta da soberania popular, e a competência para elaborar e aprovar leis não pode ser reduzida a um ato formal, mas deve estar orientada pela concretização dos valores constitucionais e pelo atendimento das demandas sociais.

A atividade de aprovação de leis, especialmente as de natureza orçamentária, está diretamente vinculada à realização dos direitos fundamentais sociais, como saúde e educação. Bonavides (2013) observa que, com a constitucionalização dos direitos sociais, as leis orçamentárias passaram a ter função materialmente garantidora desses direitos, assumindo um papel que ultrapassa a simples previsão de receitas e despesas.

A omissão legislativa, especialmente quando compromete a regulamentação e o financiamento adequado de políticas públicas, é constitucionalmente relevante. Como lembra Barroso (2012), a inércia deliberada em matérias de elevada densidade normativa - como os direitos sociais - não apenas viola o texto constitucional, mas esvazia seu conteúdo axiológico.

Desse modo, o controle orçamentário representa uma das funções fiscalizatórias mais relevantes do Parlamento. Canotilho (2003) salienta que o princípio da legalidade orçamentária é a expressão da submissão do poder político à Constituição e à lei, garantindo que a execução financeira do Estado esteja vinculada a um planejamento democrático e transparente.

A LOA, a LDO e o PPA, previstos nos arts. 165 a 169 da CF/88, constituem o tripé normativo que organiza e direciona a política fiscal e os investimentos públicos. Nessa perspectiva, a aprovação dessas leis não é ato meramente técnico, mas decisão política de alta densidade constitucional, pois define a alocação de recursos e, por consequência, o grau de concretização de direitos.

Nesse campo orçamentário e financeiro, a fiscalização legislativa possui caráter tanto político quanto técnico. No Brasil, o art. 70 da CF confere ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), a competência para exercer o controle externo da execução orçamentária, assegurando a verificação da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência da gestão pública.

De forma simétrica, nas esferas estaduais, tal atribuição é desempenhada pelas Assembleias Legislativas, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), e, no caso do Distrito Federal, pela Câmara Legislativa com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Já no âmbito municipal, o controle externo cabe às Câmaras Municipais, auxiliadas pelos Tribunais de Contas Municipais (onde existirem) ou, em sua ausência, pelos Tribunais de Contas dos respectivos Estados, conforme disposto nos arts. 31 e 75 da CF.

Essa arquitetura federativa de controle busca garantir que a fiscalização orçamentária seja exercida de forma descentralizada, permitindo maior proximidade com a realidade local e reforçando o princípio republicano da prestação de contas (*accountability*) como elemento essencial à gestão democrática dos recursos públicos.

Entretanto, críticas são levantadas quanto à efetividade desse controle. Arretche (2003) destaca que, muitas vezes, o Legislativo atua de forma reativa e fragmentada, o que compromete sua capacidade de influenciar efetivamente as políticas públicas e de evitar contingenciamentos orçamentários que fragilizem áreas essenciais, como a educação infantil. Tal fragilidade pode configurar omissão inconstitucional, sobretudo quando o contingenciamento atinge verbas vinculadas constitucionalmente, como determina o art. 212 da CF, que fixa percentuais mínimos de investimento em educação.

Segundo o referido artigo, a União deve aplicar, anualmente, no mínimo 18% (dezoito por cento) da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto estados, Distrito Federal e municípios devem destinar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento). Embora tal vinculação represente um avanço na garantia de financiamento da educação, ela deve ser entendida como um piso, e não como um teto, conforme já dito anteriormente.

De fato, impor limites à aplicação estrita do percentual mínimo pode comprometer a efetividade do direito fundamental à educação, sobretudo em áreas como a educação infantil, que exigem investimentos mais robustos em infraestrutura, formação docente e oferta de

vagas. Como adverte Pinto (2007), a fixação constitucional do percentual é medida necessária, mas insuficiente, devendo o gestor público aplicar recursos superiores sempre que as demandas sociais e as metas educacionais assim o exigirem, sob pena de perpetuar desigualdades e inviabilizar a concretização plena do mandamento constitucional.

Nesse sentido, Silva (2001) ressalta que o princípio da legalidade orçamentária representa não apenas um mecanismo formal de controle do gasto público, mas um instrumento substantivo de concretização dos direitos sociais. O corte injustificado de verbas para a educação infantil não deve ser considerada uma mera decisão política, tendo em vista que pode configurar afronta ao princípio da vedação ao retrocesso social (Sarlet, 2015), corroendo conquistas históricas e comprometendo a efetividade dos direitos da criança, previstos nos arts. 6º, 205 e 227 da CF.

Assim, é relevante ressaltar que o papel do Legislativo na aprovação de leis e no controle orçamentário deve ser compreendido como um dever jurídico-político de accountability substantiva. Conforme Gohn (2011), a legitimidade dessas decisões orçamentárias está diretamente associada à transparência, à participação social e ao debate público qualificado. Isso implica que a atuação parlamentar nesse campo não pode ser meramente formal ou protocolar, devendo refletir compromisso com a justiça distributiva, a redução das desigualdades e a efetividade dos direitos fundamentais.

A fiscalização das ações do Poder Executivo pelo Legislativo constitui função essencial à preservação do equilíbrio institucional e à efetivação do princípio republicano, sendo prevista expressamente na CF (arts. 49, X; 58, §2º; 70 e seguintes). No âmbito educacional, especialmente no que tange à educação infantil, essa função fiscalizatória adquire relevância singular, pois se volta à verificação da implementação de políticas públicas destinadas a um direito fundamental de titularidade universal e de alta prioridade constitucional.

Entre os instrumentos formais de fiscalização destacam-se as comissões parlamentares - permanentes, temporárias e as de inquérito -, que permitem a análise aprofundada de políticas públicas, a coleta de informações técnicas e a proposição de medidas corretivas. A possibilidade de convocar gestores públicos para prestar esclarecimentos, prevista no art. 50, §2º da CF, reforça o caráter ativo e não meramente reativo do Legislativo na tutela dos direitos sociais, ao possibilitar a responsabilização política e administrativa por eventuais omissões ou irregularidades.

Por sua vez, o acompanhamento de indicadores oficiais representa uma dimensão técnica da fiscalização que, embora muitas vezes negligenciada, é essencial para o controle substancial da efetividade das políticas públicas.

No caso da educação infantil, o monitoramento de dados como taxa de matrícula, cobertura de vagas, formação docente, infraestrutura e índices de qualidade do ensino é imprescindível para avaliar a conformidade das ações executivas com as metas legais, como as do PNE e dos PMEs. A ausência de avaliação objetiva compromete a accountability democrática, pois impede a aferição concreta dos resultados e perpetua a ineficiência administrativa (Cury, 2002).

Entretanto, a eficiência desse controle legislativo depende de dois fatores estruturais: a capacidade técnica e a independência política do Parlamento. Sem estrutura adequada de assessoramento e sem compromisso com a função fiscalizatória, há o risco de que tais mecanismos se convertam em meros rituais formais, incapazes de corrigir rumos ou prevenir retrocessos.

Nesse sentido, Streck (2014) adverte que a omissão legislativa na fiscalização do Executivo pode configurar não apenas falha política, mas também violação constitucional, por descumprimento do dever de proteção aos direitos fundamentais. O controle exercido pelo Legislativo deve verificar a conformidade dos atos executivos com os princípios constitucionais, bem como avaliar a economicidade e a eficácia das políticas públicas, especialmente quando se trata da implementação de direitos fundamentais (Gasparini, 2017).

O exercício dessa competência, embora previsto de forma robusta no texto constitucional, nem sempre se traduz em efetividade prática. Diversos fatores, como a fragilidade institucional, a captura política e a assimetria informacional entre Legislativo e Executivo, podem comprometer a fiscalização substantiva. Nesse sentido, Arantes (2011) observa que, no Brasil, ainda predomina uma cultura política que tende a enfraquecer a função de controle, seja pela dependência orçamentária e política dos parlamentares em relação ao Executivo, seja pela insuficiência técnica dos órgãos legislativos para análise de dados complexos.

Além disso, a fiscalização legislativa deve ser compreendida como instrumento para prevenir e corrigir distorções na execução das políticas públicas, e não apenas como medida reativa diante de irregularidades já consolidadas. A ausência de monitoramento constante e

criterioso pode gerar espaços de omissão inconstitucional, comprometendo a concretização de direitos sociais, como a educação infantil, a saúde e a assistência social.

Como enfatiza Canotilho (2003, p. 425), a normatividade dos direitos fundamentais depende não apenas de sua positivação, mas também de “mecanismos institucionais que garantam sua aplicação prática e efetiva”. Nesse contexto, a fiscalização exercida pelo Legislativo cumpre papel não apenas jurídico, mas também político e social, funcionando como contrapeso às ações governamentais e garantindo que a execução das políticas públicas ocorra dentro dos parâmetros constitucionais e legais.

O fortalecimento dessa função demanda não apenas aprimoramento normativo, mas também a profissionalização e a autonomia técnica das casas legislativas, de modo a assegurar que a fiscalização seja capaz de enfrentar com eficácia as complexidades da gestão pública contemporânea.

No campo das políticas públicas educacionais, o papel do Poder Legislativo está diretamente relacionado ao núcleo essencial do princípio democrático e à realização dos direitos fundamentais. A dimensão normativa dessa atuação se concretiza, em primeiro lugar, pela competência legislativa para editar leis que estruturam o sistema educacional, definem diretrizes curriculares, estabelecem parâmetros de financiamento e regulamentam planos de educação em âmbito nacional, estadual e municipal.

Na esfera federal, destaca-se a competência do Congresso Nacional para aprovar leis estruturantes, como a LDB e o PNE, instrumentos que, por sua natureza vinculante, orientam a política educacional em todo o território nacional.

No âmbito estadual, compete às Assembleias Legislativas a aprovação de leis e de planos estaduais de educação, que devem observar as diretrizes nacionais e, simultaneamente, atender às especificidades regionais, nos termos do art. 24, IX, da CF/88 e da LDB. Já na esfera municipal, as Câmaras Municipais exercem papel essencial na aprovação de leis e de planos municipais de educação. Assim, em todas as esferas, o Poder Legislativo deve atuar como instância normativa e fiscalizadora, incumbida de garantir a coerência, a integração e a efetividade das políticas públicas educacionais.

No entanto, essa função não se esgota no momento legislativo inicial. O Poder Legislativo, enquanto órgão de representação popular, possui a obrigação de acompanhar a execução das políticas públicas educacionais, avaliando a aderência dos atos do Executivo às metas e estratégias legalmente previstas.

Tal acompanhamento é juridicamente reforçado pelo art. 214 da CF, que impõe a formulação de planos decenais (PNE, PEE e PME) com monitoramento periódico, e pelo art.

165, § 9º, que vincula a elaboração orçamentária às políticas públicas setoriais. Nesse contexto, o Parlamento atua como garantidor da normatividade dos direitos educacionais, assegurando que a política implementada não se afaste dos objetivos constitucionais (Canotilho, 2003).

O controle exercido pelo Legislativo sobre as políticas públicas educacionais deve ser compreendido como um dever jurídico-político, e não como uma faculdade discricionária. Isso porque a educação, enquanto direito fundamental social, ostenta eficácia plena e aplicabilidade imediata, impondo ao Estado obrigações positivas de oferta, qualidade e universalização.

Nessa toada, Bonavides (2013) sustenta que a constitucionalização dos direitos sociais na CF rompeu com a ideia de normas meramente programáticas, atribuindo aos poderes públicos - e ao Legislativo, em especial - a função de garantir sua concretização mediante ações normativas e fiscalizatórias.

A efetividade das políticas públicas educacionais, especialmente na primeira infância, demanda do Parlamento mais do que a edição de leis programáticas. É necessária uma atuação legislativa voltada à institucionalização de metas e instrumentos vinculantes, como os PNEs e PMEs, acompanhada da destinação de recursos orçamentários adequados e da fiscalização contínua de sua execução. Oliveira (2015) sustenta que o Legislativo, ao articular essas políticas, funciona como elo indispensável entre a norma constitucional e sua materialização concreta, sendo corresponsável pelo seu insucesso quando se omite.

Além disso, a responsabilidade legislativa inclui a análise técnica e qualificada dos resultados das políticas públicas. Conforme apontam Arretche (2003) e Souza (2006), a avaliação legislativa deve ser pautada por dados empíricos, indicadores de desempenho e relatórios de controle externo, evitando um controle meramente formal e retórico. Essa exigência reforça o papel do Legislativo como garantidor material dos direitos fundamentais e coloca-o no centro do debate sobre accountability substantiva.

No entanto, o déficit de atuação legislativa na área educacional é um fator preocupante, sobretudo no que se refere ao monitoramento contínuo e à avaliação de impacto das políticas públicas. Muitas vezes, a participação parlamentar restringe-se a aprovar planos e leis sem que haja um acompanhamento técnico rigoroso da sua execução, o que fragiliza a accountability e compromete a efetividade das metas estabelecidas.

Portanto, o papel do Legislativo na aprovação e no acompanhamento das políticas públicas educacionais transcende a formalidade da edição legislativa. Ou seja, é uma

responsabilidade institucional estruturante do Estado Democrático de Direito, que demanda não apenas a produção normativa, conforme já dito, mas também o acompanhamento qualificado, contínuo e transparente das políticas implementadas.

A educação infantil, em particular, pela sua relevância estratégica para a promoção da igualdade e para a formação cidadã, impõe ao Legislativo uma postura proativa e vigilante, de modo a assegurar que a lei seja não apenas aprovada, mas efetivamente cumprida e internalizada na realidade social.

Sob essa perspectiva, o Legislativo se consolida como ator central na arquitetura institucional de concretização dos direitos fundamentais. Portanto, não basta que exerça sua função legislativa de forma reativa. É indispensável que atue proativamente na elaboração e revisão de políticas públicas, na alocação orçamentária compatível com os objetivos constitucionais e na fiscalização ativa das ações - ou inações - do Executivo.

Conforme salienta Canotilho (2003, p. 425), a normatividade constitucional só se afirma na prática quando o legislador garante condições materiais para sua eficácia. A omissão legislativa deliberada, sobretudo em matéria de direitos sociais, não é politicamente neutra, mas traduz opção de governo contrária ao projeto constitucional.

A função legislativa, para ser democrática e constitucionalmente legítima, também deve abrir-se à participação social. O Parlamento deve institucionalizar mecanismos de democracia participativa, como audiências públicas e conselhos de políticas públicas, para legitimar suas decisões e fortalecer o controle social. Gohn (2011) observa que a ausência dessa cultura participativa enfraquece o caráter republicano da tomada de decisões, afastando o Legislativo de sua base popular e comprometendo a aderência das políticas às necessidades reais.

Nesse contexto, importa dizer que o princípio democrático constitui um dos fundamentos estruturantes do Estado brasileiro (art. 1º, caput, da CF/1988), que estabelece a soberania popular como base do poder político, exercida diretamente ou por meio de representantes eleitos. Silva (2001) esclarece que esse princípio não se limita a um enunciado formal, mas se projeta como diretriz substancial de organização do Estado e de legitimação das decisões públicas.

No modelo representativo adotado pelo Brasil, a democracia se concretiza predominantemente por meio da eleição periódica de representantes que, investidos de mandato popular, assumem a função de formular leis e fiscalizar a atuação governamental, de modo a assegurar a correspondência entre a vontade da sociedade e as ações estatais.

O princípio democrático não se exaure na mera realização de eleições, mas exige canais permanentes de diálogo e participação popular que garantam a responsividade e a *accountability* dos representantes. Como adverte Canotilho (2003), uma democracia meramente formal, desvinculada de mecanismos efetivos de controle e participação social, corre o risco de degenerar em um “formalismo representativo”, no qual a atuação dos eleitos se distancia das demandas concretas da população.

Nesse sentido, o princípio democrático impõe que a representação política seja acompanhada de transparência, responsabilidade e efetiva integração da sociedade no processo deliberativo.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a representação política carrega uma dupla dimensão: de um lado, a delegação de poder conferida pelo corpo eleitoral; de outro, a vinculação dessa delegação aos valores e finalidades inscritas na Constituição. Barroso (2012) observa que o mandato representativo, embora livre no sentido técnico, não é politicamente ilimitado, pois encontra-se materialmente condicionado pela ordem constitucional e pelo respeito aos direitos fundamentais. Desse modo, o exercício da representação deve harmonizar a liberdade decisória do parlamentar com a obrigação de promover o interesse público e preservar o núcleo essencial dos direitos sociais, civis e políticos.

No Brasil, a crise de representatividade que permeia o cenário político evidencia que o princípio democrático só atinge sua plenitude quando acompanhado de práticas efetivas de participação social e fiscalização cidadã. Autores como Bobbio (2004) destacam que a democracia contemporânea demanda uma interpenetração entre democracia representativa e participativa, de forma que conselhos, audiências públicas e outros instrumentos de intervenção popular se consolidem como mecanismos de reforço à legitimidade do sistema.

Assim, o princípio democrático e a representação devem ser compreendidos como elementos indissociáveis, cuja efetividade depende não apenas de eleições periódicas, mas de um tecido institucional que permita ao povo exercer de modo contínuo sua soberania.

A análise da responsabilidade jurídico-política do Poder Legislativo na efetivação do direito fundamental à educação infantil demonstra que seu papel vai muito além da elaboração de normas gerais e abstratas. O Legislativo, ao lado do Executivo e do Judiciário, é parte indispensável de um arranjo institucional que não admite a omissão como opção legítima quando se trata de direitos fundamentais da infância.

3.3 A Responsabilidade constitucional do Poder Judiciário

No Estado Constitucional, o Poder Judiciário desempenha papel de garantidor da força normativa da Constituição, cabendo-lhe assegurar que os direitos fundamentais não permaneçam meras promessas, exercendo função de controle das omissões e de correção das distorções na execução das políticas públicas.

A atuação jurisdicional na efetividade dos direitos sociais, embora frequentemente criticada por suposta invasão da esfera política, encontra sólido fundamento no princípio da proibição de proteção insuficiente (*Untermäßverbot*), elaborado pela doutrina alemã e incorporado ao direito constitucional brasileiro. Conforme ensina Sarlet (2012), esse princípio impõe ao Estado o dever de adotar medidas adequadas e suficientes para garantir o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Quando o Estado falha em cumprir esse dever, o Judiciário tem a obrigação de intervir para restaurar a efetividade constitucional.

O controle judicial da efetividade, contudo, deve ser exercido com prudência e racionalidade institucional. Como ressalta Barroso (2017, p. 154), a judicialização dos direitos sociais deve buscar o equilíbrio entre a defesa do núcleo essencial dos direitos e o respeito à separação de funções, evitando substituições indevidas do gestor público. O Judiciário deve atuar para corrigir omissões inconstitucionais, não para substituir o planejamento estatal.

Em casos de descumprimento reiterado, contudo, a atuação judicial pode e deve ser estrutural, voltada à reorganização institucional das políticas públicas, por meio de decisões que imponham planos de ação, prazos e mecanismos de monitoramento. Essa modalidade de jurisdição - a tutela estrutural dos direitos fundamentais - é reconhecida como expressão da efetividade contemporânea da jurisdição constitucional.

No campo da educação infantil, o controle judicial, portanto, não fragiliza a democracia, mas reafirma a juridicidade da ação estatal, garantindo que a Constituição se realize em seu conteúdo mais elementar: a proteção integral da criança.

A responsabilidade constitucional do Poder Judiciário na efetivação do direito fundamental à educação infantil situa-se no núcleo do debate contemporâneo sobre jurisdição constitucional e separação de poderes em regimes democráticos. Conforme visto em tópicos anteriores, a CF firmou a educação como direito social (art. 6º) e dever do Estado e da família (art. 205), bem como estabeleceu expressamente a obrigação de oferta de creche e pré-escola (art. 208, IV). Isso projetou um mandato positivo de realização que não se exaure no plano

retórico, exigindo organização administrativa, planejamento, financiamento e governança (Canotilho, 2003; Bucci, 2013).

Quando esse circuito de implementação falha, a jurisdição constitucional deixa de ser um “fora de jogo” institucional para converter-se em instância de salvaguarda do projeto constitucional (Barroso, 2012; Ferrajoli, 2011). Esse deslocamento do Judiciário, de uma função predominantemente reativa para uma função garantidora, não decorre de voluntarismo judicial, mas da força normativa da Constituição (Hesse, 1991) e da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que irradia deveres de proteção, prevenção e promoção a todos os poderes públicos (Sarlet 2015; Alexy, 2008).

No campo da primeira infância, a exigência de prestações materiais e continuadas (infraestrutura, recursos humanos, padrões pedagógicos e de qualidade) torna ainda mais saliente a responsabilidade jurisdicional de impedir proteções insuficientes (Untermaßverbot) e regressões arbitrárias em patamares já alcançados (proibição do retrocesso) (Sarlet, 2012; Canotilho, 2003).

Contudo, a jurisdição não substitui a política pública, uma vez que o desafio teórico e prático consiste em calibrar um modelo de intervenção que garanta o núcleo essencial do direito e, ao mesmo tempo, preserve o espaço de conformação legítima do Executivo e do Legislativo. A compreensão do Poder Judiciário como garantidor de direitos fundamentais exige, preliminarmente, a contextualização de seu papel no interior do Estado Democrático de Direito, especialmente à luz da Constituição.

Historicamente, a função judicial foi concebida como instrumento de resolução de litígios individuais e de aplicação da lei posta, em uma postura eminentemente reativa. Contudo, a elevação dos direitos fundamentais ao centro do ordenamento jurídico e a adoção do constitucionalismo contemporâneo deslocaram o Judiciário para uma posição mais ativa, incumbindo-lhe não apenas interpretar e aplicar o direito, mas também assegurar a concretização de normas constitucionais de eficácia plena, como aquelas que garantem a educação infantil.

No plano normativo, a CF insere a educação no rol de direitos sociais (art. 6º) e impõe ao Estado, de forma expressa, o dever de garantir o acesso à educação básica gratuita e obrigatória (art. 208). A educação infantil, em particular, é prevista como etapa inaugural desse processo (art. 208, IV), conferindo-lhe um caráter de prioridade absoluta quando associada ao art. 227, que tutela integralmente os direitos de crianças e adolescentes.

Essa estrutura normativa transforma o Judiciário em ator indispensável para a defesa do direito à educação infantil, especialmente diante de omissões ou ações estatais insuficientes que comprometam a universalidade e a qualidade do atendimento.

A função de garantidor de direitos não significa substituir os demais Poderes, mas assegurar que a CF seja cumprida em sua integralidade. Ferrajoli (2011) sustenta que os direitos fundamentais impõem limites materiais às escolhas políticas, de modo que sua efetividade independe da vontade conjuntural de governos. Sob essa ótica, a atuação judicial no campo da educação infantil não é um ato de benevolência institucional, mas sim o cumprimento de um dever constitucional de proteção de direitos indisponíveis.

Essa concepção rompe com a visão puramente formalista do papel do Judiciário. Barroso (2012) identifica que a transição para um constitucionalismo de direitos transforma o juiz em “protagonista de um projeto de justiça social” e, no caso brasileiro, em guardião contra as omissões históricas que relegaram direitos sociais a promessas vazias. Isso se reflete, por exemplo, nas decisões que impõem a criação de vagas em creches, o custeio de transporte escolar e a manutenção de padrões mínimos de qualidade, sempre que o Executivo falha em cumprir esses deveres por iniciativa própria.

No entanto, é preciso reconhecer que a atuação judicial proativa acarreta tensões legítimas com o princípio da separação dos poderes. Montesquieu (1982), em sua teoria clássica, já alertava que a concentração de funções ameaça a liberdade; por outro lado, o modelo brasileiro de separação é cooperativo, permitindo interferências recíprocas quando se trata de assegurar direitos constitucionais. Nessa perspectiva, a atuação judicial na educação infantil é juridicamente legítima quando visa a corrigir omissões estatais que impeçam o cumprimento de deveres constitucionais expressos.

Enquanto direito social prestacional, a educação infantil impõe ao Estado não apenas a abstenção de violar direitos já assegurados, mas sobretudo a implementação de políticas públicas concretas. Isso envolve planejamento, execução, gestão e financiamento adequados. Quando esses elementos não se materializam ou o fazem de modo insuficiente, o Judiciário torna-se espaço de reivindicação legítima.

Nesse sentido, Streck (2014) aponta que a jurisdição constitucional não pode se furtar de intervir em políticas públicas que se mostram inconstitucionais por omissão, sob pena de renunciar ao seu próprio papel garantidor. Contudo, a função de garantidor exige do Judiciário sensibilidade institucional para distinguir entre casos de intervenção necessária e hipóteses em

que a atuação possa implicar substituição indevida da discricionariedade administrativa legítima.

O equilíbrio entre proteção efetiva e deferência institucional é delicado, mas imprescindível. Esse equilíbrio pode ser construído por meio de técnicas processuais como “decisões estruturantes”, que permitem ao Judiciário impor obrigações graduais e monitoradas, sem romper abruptamente a lógica de implementação das políticas públicas.

Do ponto de vista teórico, é possível afirmar que a atuação do Judiciário como garantidor de direitos fundamentais na educação infantil encontra fundamento em três eixos: (i) a normatividade plena das disposições constitucionais sobre educação; (ii) a indisponibilidade e a prioridade absoluta do direito da criança; e (iii) a função contramajoritária legítima do Judiciário frente a omissões governamentais. A articulação desses eixos confere densidade jurídica à intervenção judicial, afastando acusações genéricas de ativismo desmedido.

Assim, ao assumir o papel de garantidor de direitos fundamentais na educação infantil, o Judiciário brasileiro não atua como criador arbitrário de políticas públicas, mas como executor fiel do pacto constitucional. Sua intervenção, quando devidamente fundamentada e calibrada, constitui instrumento indispensável para assegurar que as promessas normativas da CF deixem de ser abstrações e se tornem realidade concreta para milhares de crianças brasileiras, garantindo-lhes não apenas acesso à educação, mas também condições de aprendizagem compatíveis com a dignidade humana e com a justiça social.

O fenômeno da judicialização da educação, particularmente no campo da educação infantil, constitui expressão concreta da transformação do papel do Judiciário no Estado Constitucional contemporâneo. Com a CF, que estabeleceu direitos sociais com eficácia plena, o acesso à educação deixou de ser mera diretriz programática para se tornar um direito subjetivo exigível, inclusive judicialmente. Nesse contexto, a judicialização emerge como resposta à insuficiência ou inércia do Poder Executivo na implementação de políticas públicas capazes de assegurar esse direito de forma universal e igualitária.

Nesse sentido, a judicialização decorre da provocação legítima da jurisdição por cidadãos, Ministério Público, Defensorias e entidades civis diante da necessidade de proteção de direitos fundamentais. Como adverte Barroso (2012), a judicialização é um fenômeno democrático, pois viabiliza a concretização de direitos previstos na CF, sobretudo quando os canais políticos tradicionais se mostram bloqueados ou ineficientes.

No campo da educação infantil, a judicialização apresenta características próprias. Ao contrário de outros direitos sociais, como saúde ou assistência social, que muitas vezes se realizam por meio de prestações individualizadas e imediatas, o direito à educação infantil demanda planejamento de médio e longo prazo, ampliação da rede física, contratação e capacitação de profissionais, elaboração de currículos e garantia de padrões mínimos de qualidade.

Essa reflexão é muito apropriada porque traz uma questão sobre a natureza da educação enquanto direito social. De fato, a educação, especialmente a educação infantil, é um direito que demanda uma abordagem de justiça distributiva, que se diferencia da lógica comutativa tradicionalmente aplicada pelo sistema judiciário (Taparosky, 2017). Assim, a judicialização frequentemente enfrenta a complexidade de induzir “mudanças estruturais” em políticas públicas que dependem de coordenação intersetorial e financiamento contínuo.

Ferrajoli (2011) sustenta que a exigibilidade judicial dos direitos sociais é consequência lógica de sua positivação constitucional, pois sem mecanismos coercitivos eles se reduzem a declarações simbólicas. Todavia, como alerta Streck (2014), essa exigibilidade não é isenta de riscos. Quando decisões judiciais impõem soluções desarticuladas ou fragmentadas, há possibilidade de comprometer a racionalidade global das políticas públicas, gerar desigualdades no acesso ou criar distorções orçamentárias.

No Brasil, a judicialização da educação infantil tem se manifestado principalmente na forma de ações individuais e coletivas voltadas à obtenção de vagas em creches e pré-escolas. Essa demanda é impulsionada por dois fatores: a insuficiência crônica da rede pública para atender à totalidade das crianças e a compreensão jurisprudencial consolidada de que a educação infantil é direito público subjetivo. A conjugação desses elementos gera, por um lado, a ampliação do acesso via ordens judiciais, mas, por outro, pode sobrecarregar a capacidade de resposta do sistema e criar efeitos não planejados sobre a alocação de recursos.

Nesse sentido, em 22 de setembro de 2022, o STF firmou o entendimento de que o poder público tem a obrigação de garantir vagas em creches e pré-escolas para crianças de até 5 anos de idade. Essa decisão, proferida no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1008166, com repercussão geral (tema 548), representa um marco importante na garantia do direito à educação infantil:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. GARANTIA DE VAGA EM CRECHE OU PRÉ-ESCOLA ÀS CRIANÇAS DE ZERO A CINCO ANOS DE IDADE. AUTOAPLICABILIDADE DO ART. 208, IV, DA CF/88. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que assegura às crianças de zero a cinco anos de idade a primeira etapa do processo de educação básica mediante o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (art. 208, IV, da Constituição Federal). 2. O Estado tem o dever constitucional de garantir o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão estatal e violação a direito subjetivo, sanável pela via judicial. Precedentes: ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 15/9/2011; AI 592.075-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe de 4/6/2009, e RE 384.201-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 3/8/2007. 3. O Poder Judiciário pode impor à Administração Pública a efetivação de matrícula de crianças de zero a cinco anos de idade em estabelecimento de educação infantil, sem haja violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. 4. Ex positis, voto no sentido de, no caso concreto, NEGAR PROVIMENTO ao recurso extraordinário interposto pelo Município de Criciúma. 5. A tese da repercussão geral fica assim formulada: 1. A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica. (RE 1008166, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 22-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 19-04-2023 PUBLIC 20-04-2023)

A tese de repercussão geral (tema 548) fixada foi a seguinte: 1 - A educação básica em todas as suas fases, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata; 2 - A educação infantil compreende creche, de 0 a 3 anos, e a pré-escola, de 4 a 5 anos. Sua oferta pelo poder público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo; 3 - O poder público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

Ao reconhecer que esse direito visa a proteger tanto a criança quanto a mulher por ela responsável (constitucionalismo feminista), o STF reforçou a importância da oferta de vagas em creches e pré-escolas como um mecanismo de inclusão social e promoção da igualdade de oportunidades. Além disso, ao afirmar que o dever constitucional do Estado é de aplicação

direta e imediata, sem necessidade de regulamentação pelo Congresso Nacional, a Corte consolidou a possibilidade de reivindicar essa garantia por meio de ações individuais.

Essa decisão do STF contribui significativamente para a efetivação do direito à educação infantil no País, reafirmando o compromisso do Estado em assegurar o acesso universal e igualitário a esse nível de ensino fundamental para todas as crianças brasileiras. Portanto, é um avanço importante que fortalece a proteção dos direitos das crianças e das mulheres, promovendo uma sociedade mais inclusiva.

Como visto acima, a possibilidade de acionar o Poder Judiciário de forma individual para garantir o direito de acesso não apenas ao ensino obrigatório, mas também à etapa da creche, representa um avanço significativo na proteção dos direitos educacionais das crianças e das famílias. No entanto, quando a falta de vagas em creches não é um problema pontual, mas sim uma falha sistêmica na concretização da política de educação infantil, isso pode gerar uma sobrecarga no sistema judiciário, com uma crescente quantidade de ações individuais.

A multiplicação de processos judiciais decorrentes da insuficiência na oferta de vagas em creches pode evidenciar a necessidade de uma atuação mais efetiva do Estado na implementação e no fortalecimento da rede pública de educação infantil. A demanda constante por meio do Judiciário para garantir um direito tão fundamental - como o acesso à creche - aponta para a urgência de políticas públicas mais abrangentes e consistentes nessa área.

Essa fragmentação decorrente da judicialização individual representa uma preocupação. Quando milhares de decisões são proferidas sem coordenação central, há risco de que a política educacional se torne refém de ordens judiciais pontuais, dificultando a elaboração e a execução de planos abrangentes. Nesse sentido Gavião Filho (2017) defende a adoção preferencial de “ações coletivas e estruturais”, capazes de enfrentar as causas sistêmicas da insuficiência de vagas e garantir soluções mais uniformes e sustentáveis.

Outro elemento que merece análise é a influência que a judicialização exerce sobre a própria formulação de políticas públicas. A pressão constante de decisões judiciais pode induzir o Executivo a antecipar metas ou priorizar investimentos, mas também pode levá-lo a adotar medidas apressadas e sem o devido planejamento, visando apenas cumprir determinações judiciais. Esse efeito paradoxal reforça a necessidade de um “diálogo institucional” mais estruturado entre Judiciário e Executivo, evitando tanto a omissão quanto a reação meramente defensiva.

Zagrebelsky (2007) observa que, em sociedades complexas, a jurisdição constitucional se converte em um *locus* privilegiado para o debate de valores e prioridades sociais,

especialmente quando envolve direitos de grupos vulneráveis. No caso da educação infantil, a judicialização tem cumprido essa função de visibilizar o déficit histórico de acesso e de qualidade, obrigando o Estado a enfrentar um problema que, por décadas, permaneceu negligenciado.

Contudo, a legitimação social da judicialização depende de que suas decisões sejam fundamentadas em critérios de razoabilidade, proporcionalidade e viabilidade prática. A imposição judicial de obrigações impossíveis de cumprir ou desconectadas da realidade orçamentária concreta tende a gerar frustração social e a deslegitimar o próprio sistema de justiça. Por isso, Cappelletti e Garth (1988) advogam pela adoção de modelos processuais que combinem firmeza na defesa dos direitos com flexibilidade na implementação, permitindo ajustes graduais e acompanhamento contínuo.

A judicialização da educação infantil no Brasil é, ao mesmo tempo, um mecanismo indispensável de efetivação do direito à educação e um desafio à governança democrática das políticas públicas. Seu potencial emancipatório depende da capacidade de o Judiciário intervir de forma planejada, articulada e cooperativa, buscando não apenas a resolução de litígios imediatos, mas a “transformação estrutural” das condições que perpetuam a exclusão educacional na primeira infância.

A compreensão dos limites da atuação judicial diante da discricionariedade administrativa é um dos pontos nevrálgicos do debate sobre a efetivação judicial de direitos sociais, em especial da educação infantil. Isso porque, embora a CF atribua ao Poder Judiciário o papel de guardião da ordem constitucional e dos direitos fundamentais, a sua intervenção em políticas públicas deve ser calibrada de modo a respeitar o espaço legítimo de decisão política do Executivo, evitando interferências indevidas na formulação e execução de políticas públicas.

A discricionariedade administrativa, conforme leciona Di Pietro (2022), consiste na margem de liberdade conferida à Administração para escolher, entre alternativas juridicamente possíveis, aquela que melhor atenda ao interesse público. No entanto, essa liberdade não é absoluta, pois encontra limites nos princípios constitucionais, nas normas legais e nos direitos fundamentais.

Quando se trata da educação infantil, essa margem de decisão se estreita, tendo em vista que o núcleo essencial desse direito encontra-se constitucionalmente delimitado, não podendo ser objeto de restrições arbitrárias ou injustificadas.

O ponto crítico reside no risco de o Judiciário substituir a avaliação técnica e política do Executivo por seu próprio juízo de conveniência, ultrapassando a função de controle e ingressando na esfera de gestão pública. Esse fenômeno, conhecido como "ativismo judicial" em sentido negativo, é criticado por Streck (2014), que alerta para a ameaça ao princípio democrático e à separação de poderes quando decisões judiciais passam a ditar políticas públicas de maneira pormenorizada, sem considerar a complexidade da sua execução administrativa.

Por outro lado, a abstenção judicial diante de omissões estatais claras e persistentes pode configurar o que Barroso (2012) denomina de “autocontenção excessiva”, resultando na perpetuação de violações a direitos fundamentais. No campo da educação infantil, essa omissão judicial pode manter crianças fora da escola, impedir a redução de desigualdades e frustrar a realização de objetivos constitucionais como o pleno desenvolvimento da pessoa e a promoção do bem de todos (CF/88, art. 3º). Assim, os limites da atuação judicial não podem ser confundidos com uma renúncia ao dever de proteger direitos.

O desafio é estabelecer critérios objetivos que permitam diferenciar escolhas legítimas de gestão, sujeitas à discricionariedade, de omissões ou atos administrativos inconstitucionais, passíveis de intervenção judicial. Nesse sentido, Ferrajoli (2011) propõe que os direitos fundamentais funcionem como “limites substanciais” à discricionariedade política, impondo aos gestores públicos obrigações mínimas inafastáveis - como o provimento de vagas em creches - independentemente de preferências governamentais ou de prioridades conjunturais.

Um dos pontos mais sensíveis nesse debate é a questão orçamentária. Argumentos baseados na “reserva do possível” têm sido frequentemente invocados pelo Executivo para justificar a não implementação de políticas públicas. No entanto, como sustenta Sarlet (2015), a reserva do possível não pode ser utilizada como cláusula geral de não atuação; deve estar condicionada à prova robusta de impossibilidade material e financeira, acompanhada da demonstração de que todas as alternativas menos restritivas foram exploradas. A ausência dessa demonstração transforma a alegação em mero expediente retórico para legitimar a inércia estatal.

Desse modo, a intervenção judicial na alocação de recursos não implica, necessariamente, violação à separação dos poderes. Quando o orçamento já prevê percentuais mínimos para a educação, como estabelece o art. 212 da CF, o controle judicial da execução orçamentária visa garantir o cumprimento da própria legalidade e não impor escolhas políticas

inéditas. Nesse sentido, decisões que determinam a aplicação de recursos vinculados à educação não representam invasão da esfera administrativa, mas reafirmação do pacto constitucional.

A dosagem dessa atuação judicial requer também a utilização de técnicas processuais adequadas. Os chamados “processos estruturais” oferecem uma via para harmonizar a proteção de direitos com o respeito à discricionariedade administrativa, pois permitem a construção de soluções graduais, com participação de múltiplos atores e acompanhamento contínuo da implementação. Esse modelo reduz o risco de decisões judiciais descoladas da realidade administrativa, aumentando a eficácia e a legitimidade das ordens proferidas (Brandão, 2017).

O conceito de “processo estrutural” tem recebido crescente atenção na doutrina contemporânea, sobretudo diante da necessidade de enfrentar situações de violação massiva ou sistêmica de direitos fundamentais, cuja resolução não se satisfaz com ordens judiciais pontuais. Segundo Brandão (2017, p. 89), tais processos “se orientam pela necessidade de reorganizar estruturas institucionais falhas, mediante decisões que operam para além do conflito intersubjetivo, incidindo sobre políticas públicas e organizações administrativas”.

Nessa perspectiva, a jurisdição desloca-se de uma lógica meramente adjudicatória para uma lógica transformadora, voltada à concretização de direitos sociais. Nessa linha, os processos estruturais diferem dos litígios convencionais não apenas pela complexidade das ordens judiciais, mas também pela forma procedimental.

Como salienta Brandão (2017), eles demandam um procedimento dialógico e cooperativo, em que múltiplos atores - Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos administrativos, entidades da sociedade civil - participam da formulação e acompanhamento das medidas impostas. Essa abertura procedimental corresponde à natureza policêntrica dos problemas tratados, cuja solução exige um arranjo institucional coletivo, e não apenas a imposição unilateral de uma ordem estatal.

Por isso, os processos estruturais têm sido reconhecidos como instrumentos especialmente adequados para lidar com falhas sistêmicas em políticas públicas educacionais, em que a ausência de infraestrutura, a falta de vagas e as desigualdades de acesso não podem ser resolvidas pela tutela individual, mas demandam um redesenho institucional com garantias de monitoramento contínuo.

Assim, é fundamental reconhecer que a atuação judicial, ainda que legítima e necessária, não substitui o papel primordial do Executivo na formulação e execução das políticas educacionais. O Judiciário não detém - e nem deve pretender deter - capacidade técnica e logística para gerir de forma direta sistemas de ensino. Sua intervenção deve ter caráter subsidiário, corretivo e garantidor, evitando tanto o excesso que comprometa a governabilidade quanto a omissão que fragilize a proteção constitucional à infância.

Nesse contexto, Denise dos Santos Vasconcelos Silva (2020, p. 325-326) ressalta:

Os países de “modernidade tardia”, como o Brasil, vivem uma verdadeira “crise político-jurídica”, pois embora tenham um enorme rol de direitos fundamentais assegurados em seus ordenamentos, não são concretizados satisfatoriamente pelos Poderes Públicos. O cidadão não se vê representado pelos candidatos eleitos democraticamente (“crise na democracia representativa”), pois apesar da alta carga tributária paga, não há retorno satisfatório e visível, somado aos episódios de corrupção e falta de fidelidade partidária, gerando desapontamento da sociedade. Por essa razão, o juiz poderá ser chamado a agir na condição de guardião dos preceitos constitucionais, tendo que levar em conta o princípio da separação de poderes, a inexistência de verbas públicas ilimitadas, dentre outros óbices.

Silva (2020, p. 325-327) sugere ainda que o juiz, nos casos postos em sua apreciação, envolvendo o direito à educação, se valha de “cinco diretivas legitimadoras do protagonismo judicial no direito à educação”, como legitimadoras para intervenção e fiscalização judicial nas políticas públicas, na hipótese de o poder público agir de modo irrazoável e com injustificável inércia, comprometendo a materialização dos direitos sociais:

As Cinco diretivas legitimadoras do protagonismo judicial no direito à educação se debruçam na análise acerca da violação dos princípios constitucionais educacionais e do conteúdo essencial mínimo do direito social à educação (primeira diretiva); do controle jurisdicional de convencionalidade em matéria educativa (segunda diretiva); da razoabilidade da pretensão individual versus o interesse social (terceira diretiva); da proporcionalidade: sopesamento, proibição de excesso no âmbito educacional, vedação da proteção insuficiente em matéria educativa, bem como a (in)observância da reserva do financeiramente possível (quarta diretiva); e das questões políticas de Dworkin na função jurisdicional (quinta diretiva). (...)

Em verdade, elencamos essas Cinco Diretivas, pois entendemos que as decisões judiciais envolvendo o direito à educação ao percorrer todas as referidas diretrizes, certamente estarão dotadas de maior racionalidade e previsibilidade nesse campo.

Segundo tal entendimento, essas cinco diretivas poderão impedir ao máximo decisões judiciais imprevisíveis ou irracionais no campo do direito educacional, tendo em vista que o direito fundamental à educação possui estrutura principiológica de mandamento de otimização, podendo estar sujeito ao sopesamento no caso concreto.

Isso não implica afirmar um “Poder Supremo” do Judiciário ou uma deferência absoluta do Judiciário perante os Poderes eleitos democraticamente, porém que esses dialoguem em um sistema de freios e contrapesos. Ou seja, “se o Executivo e/ou Legislativo se mostrarem inertes, o Juiz, em nome da inafastabilidade judicial, apreciará a demanda e ao decidir, deverá ser sensível aos atores sociais” (Silva, 2020, p. 456).

Portanto, o equilíbrio entre deferência e controle é a chave para uma atuação judicial que, sem usurpar a função administrativa, assegure que a discricionariedade não se converta em pretexto para negligenciar direitos fundamentais. No campo da educação infantil, isso significa garantir que toda decisão administrativa seja permeada por critérios de razoabilidade, proporcionalidade e efetividade, e que, diante de sua violação, a jurisdição constitucional possa agir como último bastião de proteção à dignidade e ao desenvolvimento integral da criança.

4 EFETIVIDADE DA META 1 DO PME DE MOSSORÓ (2015-2025) À LUZ DA ATUAÇÃO DOS TRÊS PODERES

A análise empreendida até aqui demonstrou que a efetividade do direito à educação infantil depende não apenas da existência de normas constitucionais e planos educacionais, mas da atuação coordenada e permanente dos distintos centros de poder estatal. Se, do ponto de vista teórico, os direitos fundamentais sociais exigem otimização progressiva (Alexy, 2008) e concretização material verificável (Sarlet, 2012), no plano empírico esse dever se operacionaliza mediante políticas públicas dotadas de planejamento, financiamento e mecanismos de execução.

Assim, o exame da Meta 1 do PME de Mossoró (2015–2025) torna-se, simultaneamente, um estudo sobre o desempenho institucional do Estado e um teste prático da força normativa da Constituição no âmbito da educação infantil.

Partindo dessa premissa, o presente capítulo investiga, de forma sistemática, em que medida a política municipal de educação infantil em Mossoró foi capaz de ampliar o acesso à creche e à pré-escola no período de vigência do PME. A análise não se limita aos resultados numéricos de matrículas, mas abrange o percurso institucional que os antecede: aquilo que o Poder Executivo planejou e executou, o que o Poder Legislativo autorizou e deliberou, e como o Poder Judiciário reagiu às omissões, insuficiências ou desvios de finalidade. A eficiência da Meta 1 é, portanto, analisada como fenômeno interinstitucional, no qual avanços ou frustrações resultam de interações - ou da ausência delas - entre os poderes públicos.

Nessa perspectiva, o capítulo se estrutura em torno de um raciocínio central: a universalização da educação infantil não é um processo espontâneo ou automático, mas o produto de escolhas institucionais. Se o plano municipal estabeleceu metas vinculantes para o decurso de dez anos, torna-se juridicamente exigível verificar se tais metas foram planejadas, financiadas e executadas, e se eventual cumprimento ou descumprimento decorreu de ação, omissão, insuficiência ou falha de cooperação estatal.

Ao reconstruir o percurso da política municipal entre 2015 e 2025, este capítulo busca revelar não apenas o resultado final da Meta 1, mas o caminho que o produziu - aproximando o campo empírico do marco teórico que orienta toda a pesquisa.

4.1 A Meta 1 do Plano Municipal de Educação de Mossoró (PME - 2015-2025)

Mossoró é o segundo maior município do Estado do Rio Grande do Norte, localizado na região Oeste, com população estimada em pouco mais de 300 mil habitantes, conforme dados do IBGE (2025). Reconhecido como polo regional de serviços, comércio e atividades petrolíferas e salineiras, o município também exerce relevância na oferta educacional, atraindo estudantes de municípios vizinhos para os diferentes níveis de ensino.

Esse papel de polo urbano torna a política educacional local ainda mais estratégica, na medida em que o sistema municipal de ensino precisa atender tanto às demandas internas da população mossoroense quanto às pressões oriundas de uma rede regional de dependência. Assim, a rede municipal de educação em Mossoró é responsável, prioritariamente, pela oferta da educação infantil (creche e pré-escola) e do ensino fundamental, em consonância com a repartição de competências prevista na CF e na LDB.

Nesse contexto, o Plano Municipal de Educação (PME), aprovado pela Lei nº 3.298, de 04 de agosto de 2015, foi concebido como instrumento de planejamento decenal, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024). Pensado para adaptar metas nacionais à realidade local, o PME representa o principal instrumento de planejamento de médio prazo da política educacional local, bem como busca responder a desafios específicos da rede municipal, sobretudo no que se refere à expansão da educação infantil, ao financiamento da política educacional e à valorização do magistério.

A elaboração do plano partiu da necessidade de traduzir diretrizes amplas em estratégias concretas, com base em diagnósticos e projeções capazes de sustentar a formulação de políticas públicas voltadas ao cumprimento progressivo do direito à educação. O objeto desta pesquisa restringe-se à análise da Meta 1 do PME (2015-2025), que estabelece duas dimensões: (i) a universalização do acesso à pré-escola para todas as crianças de 4 a 5 anos até 2016; e (ii) a ampliação da oferta de vagas em creches, de modo a contemplar, até o final da vigência do PME, pelo menos 55% das crianças de 0 a 3 anos.

Quadro 3: Meta 1 do PME

Meta1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 55% (cinquenta e cinco por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.

Fonte: Plano Municipal de Educação (Lei nº 3.298/2015)

A formulação dessa meta evidencia a consonância do PME com o PNE, mas, ao mesmo tempo, revela uma adaptação à realidade local. Isso porque o percentual estabelecido para a cobertura em creches (55%) supera a meta nacional prevista no PNE (50%). Tal escolha demonstra uma intenção política de elevar o patamar de compromisso do município com a expansão do atendimento na educação infantil, reconhecendo a demanda social crescente por vagas e a necessidade de respostas mais ousadas diante das especificidades demográficas e socioeconômicas de Mossoró.

As estratégias vinculadas à Meta 1 do PME, que serão apresentadas no tópico 4.1.2.1 (Formulação e planejamento da política de educação infantil), desempenham papel essencial para transformar a previsão legal em ações concretas voltadas à garantia do direito à educação infantil. Enquanto a meta estabelece objetivos quantitativos e qualitativos - como a universalização da pré-escola e a ampliação do atendimento em creches -, as estratégias funcionam como o caminho operativo, detalhando medidas de expansão da rede física, formação de professores, financiamento adequado e mecanismos de gestão.

Portanto, o PME atribui responsabilidades aos poderes constituídos no acompanhamento e fiscalização da execução das metas, reforçando a ideia de que a efetividade do direito à educação depende de uma governança compartilhada. É sob essa perspectiva que incorre a análise dos próximos tópicos.

4.2 Atuação do Executivo na efetivação da Meta 1 do PME de Mossoró

A análise da atuação do Poder Executivo na implementação da Meta 1 do PME (2015–2025) permite identificar o grau de aderência entre o planejamento governamental e os resultados concretos alcançados na expansão da educação infantil. Como primeiro protagonista na condução das políticas públicas, cabe ao Executivo transformar o comando normativo - universalizar a pré-escola e ampliar progressivamente a oferta de creches - em ações administrativas, orçamentárias e estruturais capazes de produzir impacto real na vida das crianças e das famílias. A investigação empírica realizada permite examinar se essa responsabilidade constitucional foi efetivamente cumprida durante a vigência do plano.

Nesse sentido, a atuação executiva será analisada segundo três dimensões complementares: (i) formulação e planejamento da política, observando-se o desenho normativo das metas, estratégias e instrumentos de gestão; (ii) implementação e execução, avaliando-se a expansão da rede física, a execução orçamentária, o financiamento e os

mecanismos de acesso; e (iii) monitoramento e avaliação de resultados, investigando-se se houve acompanhamento contínuo da Meta 1 e correções de rota diante de falhas administrativas e déficits de cobertura. Essas etapas correspondem ao ciclo de políticas públicas e permitem aferir, com rigor metodológico, em que medida a atuação do Executivo contribuiu para a eficácia e para a efetividade da política.

Convém antecipar que a análise aqui desenvolvida não se limita à mensuração quantitativa de investimentos ou matrículas. O parâmetro avaliativo é constitucional: o Poder Executivo cumpriu o dever jurídico de universalizar a pré-escola e ampliar progressivamente o atendimento em creches? Essa pergunta orienta todo o percurso deste tópico e permite avaliar se a política municipal de educação infantil, ao longo de dez anos, honrou o direito fundamental das crianças como prioridade absoluta ou se permaneceu condicionada a ciclos políticos e restrições administrativas.

A avaliação da atuação do Executivo dialoga diretamente com o marco teórico constitucional adotado na pesquisa. À luz de Alexy (2008), políticas públicas educacionais constituem instrumentos de concretização de direitos fundamentais e, portanto, devem ser orientadas pelo dever de otimização dos meios disponíveis e pela justificação racional das escolhas administrativas. Da mesma forma, Sarlet (2012) adverte que a eficácia jurídica das normas constitucionais somente se realiza plenamente quando se converte em efetividade social mensurável, sendo a atuação - ou a omissão - do Poder Executivo elemento central desse processo. Em sentido convergente, Bucci (2013) sublinha que a juridicidade das políticas públicas reside justamente na vinculação entre planejamento, orçamento e implementação, pois não há direito social efetivo sem ação estatal estruturada e verificável.

Assim, a análise empírica da Meta 1, no contexto mossoroense, busca justamente identificar se o Executivo atuou de acordo com esses referenciais normativos e teóricos, transformando o dever constitucional em resultados concretos no campo da educação infantil.

4.2.1 Formulação e planejamento da política de educação infantil

A formulação e o planejamento das políticas públicas representam importantes etapas do ciclo de políticas, pois é nesse momento em que os problemas sociais são reconhecidos e traduzidos em compromissos normativos, metas e estratégias de intervenção. Como destacam Howlett, Ramesh e Perl (2013), a **formulação** é o espaço em que escolhas técnicas e políticas

se articulam, resultando em um arranjo de governança no qual diferentes atores disputam, negociam e legitimam prioridades.

No campo educacional, essa etapa assume relevância particular, haja vista que ao mesmo tempo em que precisa responder a exigências legais de universalização do direito à educação, deve adequar-se às condições financeiras, estruturais e políticas de cada ente federativo.

No município de Mossoró/RN, a formulação do PME foi induzida pela obrigatoriedade prevista no PNE. Essa vinculação normativa evidencia a dimensão vertical do processo de formulação, ou seja, embora produzido localmente, o PME respondeu diretamente ao prazo e às diretrizes fixados pelo Governo Federal, que determinava a elaboração e aprovação dos planos estaduais e municipais em até um ano. O caráter de indução federativa (Arretche, 2004) se revela, assim, como elemento a ser considerado na compreensão do planejamento da política de educação infantil em Mossoró.

Diante do reconhecimento do problema estrutural da insuficiência de vagas na educação infantil – sobretudo em creches – a Secretaria Municipal de Educação (SME) assumiu protagonismo na coordenação técnica e política do processo de formulação.

A Portaria nº 478, de 28 de março de 2014, constituiu a Comissão Municipal de Sistematização e Monitoramento para acompanhar, em 2014, o processo de adequação do PME de Mossoró (2015-2025). Essa comissão era composta por professores, especialistas e representantes de diversos órgãos e instituições estratégicas, quais sejam: Secretaria Municipal de Educação (SME), Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), rede particular de ensino, Fórum Estadual de Educação/RN, rede estadual de ensino (12ª Direc), Sindicato dos Servidores Públicos Municipais (Sindserpum), Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Estado do Rio Grande do Norte (Sinte-RN), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Instituto Federal do Estado do Rio Grande do Norte (IFRN).

Esse foi o primeiro arranjo institucional para enfrentar o desafio da formulação, reforçando a concepção de governança multissetorial (Kooiman, 2003), ao integrar atores governamentais e não governamentais. No entanto, em 2015, Portaria nº 097, de 27/02/2025, alterou a composição da comissão, reafirmando a centralidade do Executivo municipal na

condução final do processo, mantendo-se, todavia, a representatividade dos mesmos atores governamentais e não governamentais.

O processo de atualização do PME entre 2014 e 2015, conduzido pela referida Comissão, foi organizado em três fases: (a) análise situacional, com levantamento da realidade educacional do município; (b) definição de metas e estratégias, em alinhamento ao PNE; e (c) sistematização e socialização, por meio de audiências e seminários.

A pesquisa não conseguiu identificar a existência de um documento formal (relatório, dossiê, etc) sobre a primeira fase de acompanhamento daquela Comissão, que diz respeito à análise situacional da realidade educacional do município em 2014. Em relação à segunda fase de acompanhamento da Comissão, verificou-se que foram discriminadas 20 metas para o PME, distribuídas em 8 dimensões, inserindo-se a Meta 1 na dimensão “Universalização, expansão e democratização do acesso à educação básica”.

No que se refere à terceira fase de acompanhamento do processo de atualização (sistematização e divulgação), antes da aprovação do PME foram realizadas duas audiências públicas, mas não foram proposituras do Poder Executivo: uma foi de iniciativa da comissão temática de Educação da Câmara Municipal de Mossoró, em 07/05/2015, enquanto a outra foi de iniciativa da comissão temática de educação da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Mossoró, em 21/05/2015.

Nesse contexto, embora o PME tenha se legitimado formalmente por audiências e aprovação legislativa, sua configuração expressa o poder de agenda do Executivo municipal através da Secretaria Municipal de Educação. A sistematização final reflete escolhas técnicas e políticas do Executivo, cabendo ao Legislativo apenas converter o Plano em lei. Basta dizer que, na última década, o assento da presidência do Conselho Municipal de Educação foi sempre ocupado por representantes de vaga governamental (nunca não governamental).

Apesar das representatividades de importantes órgãos e entidades nessas arenas públicas, não há registros consolidados da participação direta, efetiva e decisória da própria comunidade em geral. Esse arranjo evidencia uma governança assimétrica: enquanto a participação social ocorre de modo praticamente consultivo por meio de órgãos e entidades, a formulação normativa (construção de metas e estratégias) concentra-se no Executivo por meio da Secretaria Municipal de Educação.

Como observa Bucci (2013, p. 58), esse padrão revela a tensão entre participação e centralização, em que os processos deliberativos ampliam a legitimidade social, mas não deslocam o *locus* decisório.

Portanto, para a execução da Meta 1 foram pensadas 19 estratégias, as quais estão organizadas por eixos de ação na tabela abaixo. Nota-se que elas contemplam desde medidas de diagnóstico e planejamento até a previsão de construção de novas UEIs, parcerias intersetoriais, financiamento, formação docente e ações de inclusão.

Tabela 2 – Estratégias da Meta 1 do PME de Mossoró (2015–2025)

Nº	Estratégia	Eixo de Ação
1.1	Realizar levantamento populacional bienal por faixa etária de creche (0–3 anos), por bairro.	Diagnóstico e Planejamento
1.2	Realizar consultas públicas no 1º ano, por área territorial, para identificar demanda de 4–5 anos (incluindo zona rural).	Diagnóstico e Planejamento
1.3	Levantamento situacional, no 1º ano, das entidades filantrópicas existentes no município, visando integração à oferta.	Diagnóstico e Planejamento
1.4	Publicar relatórios com os dados coletados nas consultas públicas, para planejamento da universalização da pré-escola e ampl. da creche.	Diagnóstico e Planejamento
1.5	Solicitar prédios públicos subutilizados ou em desuso do Estado para ampliar o atendimento.	Infraestrutura
1.6	Construir, em 9 anos, 6 Unidades de Educação Infantil, sendo 50% nos primeiros 5 anos, segundo padrão nacional de qualidade.	Infraestrutura
1.7	Firmar parcerias para concessão de prédios, em regime de colaboração.	Infraestrutura
1.8	Ampliar e adequar as estruturas existentes durante a vigência do Plano.	Infraestrutura
1.9	Construir Unidades de Educação Infantil para substituir prédios em condições precárias (via PAR).	Infraestrutura
1.10	Divulgar e incentivar matrículas em parceria com saúde, assistência e proteção à infância, preservando o direito de opção da família (0–3 anos).	Gestão/Articulação
1.11	Destinar 2% (dos 5% previstos na Lei de Responsabilidade Educacional nº 2.717/2010) para aquisição, manutenção e renovação de equipamentos e materiais pedagógicos.	Financiamento
1.12	Ampliar o atendimento em tempo integral para crianças de 4–5 anos a partir do 3º ano de vigência.	Educação em Tempo Integral
1.13	Ampliar acesso à educação infantil e fomentar atendimento educacional especializado (deficiência, TGD, altas habilidades), garantindo educação bilíngue para surdos.	Inclusão e Diversidade
1.14	Designar, até o 2º ano de vigência, comissões de profissionais, sindicatos, universidades e conselhos para avaliação da qualidade da educação infantil com base em parâmetros nacionais.	Avaliação e Qualidade
1.15	Promover a formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil, garantindo progressivamente formação superior.	Formação Docente
1.16	Estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e	Formação/Produção de

Nº	Estratégia	Eixo de Ação
	cursos de formação para atualização curricular e pedagógica.	Conhecimento
1.17	Realizar ações conjuntas entre educação, saúde e assistência social para ampliar programas de orientação e apoio às famílias de crianças de 0–3 anos.	Articulação Intersetorial
1.18	Transferir gradativamente as turmas de educação infantil da zona urbana que funcionam em escolas municipais para Unidades de Educação Infantil próprias.	Infraestrutura/Gestão
1.19	Fortalecer o acompanhamento e monitoramento do acesso e permanência das crianças, em especial as beneficiárias de programas de transferência de renda.	Gestão/Equidade

Fonte: anexo da Lei Municipal nº 3.298/2015 (PME-2015-2025)

As estratégias explicitam que a formulação do PME não se restringiu à previsão genérica de expansão, mas contemplou um conjunto diversificado de ações estruturantes, de infraestrutura, gestão, financiamento e qualidade. Esse detalhamento reforça a concepção de que o planejamento da política de educação infantil foi pensado para articular diagnóstico da demanda, expansão da oferta e qualificação da rede existente.

Em termos de política pública, essas estratégias são fundamentais porque permitem articular metas ambiciosas a condições reais de execução, estabelecendo etapas, prioridades e indicadores de monitoramento. Dessa forma, elas não apenas orientam a ação governamental, mas também servem de referência para a sociedade civil e os órgãos de controle, possibilitando o acompanhamento crítico e a cobrança por resultados, o que aumenta as chances de eficácia e efetividade do PME.

É importante notar que tais estratégias não ficaram apenas no plano normativo, mas também precisaram dialogar com os instrumentos formais de planejamento orçamentário do município - PPA, LDO e LOA -, sem os quais não haveria condições financeiras de execução. Por isso, a transformação do Plano em realidade depende fundamentalmente da vinculação às peças orçamentárias e da capacidade administrativa de execução.

Nesse sentido, o orçamento público funciona como elo entre formulação e implementação, sendo o verdadeiro “instrumento de realização de direitos”. No entanto, ainda assim, a mera previsão em lei e a inserção em planos plurianuais não garantem, por si só, a eficácia e a efetividade da política. Segundo Bucci (2013), o orçamento não é um ato meramente contábil, mas um “instrumento de realização de direitos”, o que implica que a ausência de previsão suficiente no PPA compromete não apenas a gestão administrativa, mas a própria efetividade do direito à educação.

O PPA é o principal instrumento de planejamento de médio prazo do poder público, determinando prioridades, diretrizes e metas que orientam a elaboração das leis orçamentárias anuais. No campo da educação infantil, a inserção de programas e ações no PPA constitui etapa decisiva para a efetivação do direito fundamental previsto na CF (art. 208, IV) e reiterado pela Meta 1 do PME, pois somente a previsão orçamentária permite transformar compromissos normativos em políticas públicas exequíveis.

No Município de Mossoró, os créditos orçamentários previstos foram insuficientes para garantir o cumprimento da Meta 1, conforme será visto no subtópico seguinte (4.1.2.2 implementação e execução), a partir de uma análise comparativa entre os valores previstos e executados nos últimos três PPAs.

Em razão dessa deficiência, o MPRN e o Município de Mossoró firmaram Acordo Interinstitucional, em 07/04/2025, tendo por objeto a adoção de medidas administrativas suficientes e necessárias para garantir a prioridade orçamentária da educação infantil e assegurar o cumprimento da Meta 1 do PNE e do PME.

Por meio desse acordo, o município de Mossoró se obrigou a: 1) no exercício financeiro em curso (2025), executar o crédito orçamentário previsto para a ação orçamentária “Construção de unidades de educação infantil”, de modo a dar cumprimento à Meta 1 do PME; bem como o crédito orçamentário previsto para a ação orçamentária “implantação das unidades de educação infantil de tempo integral na rede municipal de ensino”; 2) no exercício financeiro em curso (2025), executar créditos orçamentários adicionais para os recursos destinados às ações “construção de unidades de educação infantil” e “implantação das unidades de educação infantil de tempo integral na rede municipal de ensino”, na hipótese de serem insuficientes os valores atualmente disponíveis para o cumprimento da meta 1; 3) a destinar recursos, nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) dos anos de 2026, 2027 e 2028, para a subfunção educação infantil, ações orçamentárias “Ampliação e manutenção das unidades de educação infantil (pré-escola) e “ampliação e manutenção das unidades de educação infantil (creche), de modo a contemplar valores suficientes para o cumprimento, até 31/12/2027, da universalização da pré-escola, e até 31/12/2028, para atender pelo menos 55% das crianças na faixa etária de creche; 4) a realizar, no prazo de 180 dias, estudos Técnico-contábeis, tendo em vista o objetivo de subsidiar a quantificação de recursos necessários para a ampliação das vagas de creche e pré-escola e o cumprimento da Meta 1 do PME, até 31/12/2028, bem como identificar o valor anual do investimento por aluno da educação infantil com base nos dados divulgados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica (Fundeb) para permitir a devida previsão nas peças orçamentárias dos valores a serem alocados nas respectivas ações da subfunção educação infantil; 5) realizar, de forma progressiva, até 2028, as obras necessárias para a ampliação, a reforma e a implantação de novas salas de aula de educação infantil, considerando a demanda georreferenciada, nos bairros e nas localidades rurais mais carentes de escola em Mossoró e nos percentuais de atendimento estipulados pela Meta 1 do PME, devendo atender as demandas identificadas anualmente no cadastro de reserva que nortearão o quantitativo necessário de salas a serem construídas ou ampliadas; 6) a realizar, no prazo de 180 dias a contar da assinatura do acordo, um plano de atendimento à meta 1 do PME, de forma detalhada, contemplando todos os aspectos populacionais, socioeconômicos, demandas atual e esperada, de forma a indicar o número de vagas que deverão ser criadas, por região e bairro, apresentando o planejamento da ampliação de número de vagas, de modo que os prazos previstos sejam cumpridos.

A insuficiência dos créditos orçamentários previstos em Mossoró para o cumprimento da Meta 1 evidencia uma fragilidade típica da etapa de formulação das políticas públicas, tal como apontam Howlett, Ramesh e Perl (2013) e Secchi (2013). Ou seja, as escolhas feitas no momento de estruturar metas e estratégias não foram acompanhadas por garantias orçamentárias e financeiras compatíveis com a realidade do município.

Em termos de eficácia, pode-se dizer que a política apresentou coerência normativa, ao prever a universalização da pré-escola e a expansão das vagas em creche, mas falhou ao transformar tais objetivos em ações executáveis. A distância entre o “planejado” e o “possível” mostra que a formulação privilegiou o discurso de alinhamento ao PNE, mas careceu de uma avaliação realista sobre a capacidade administrativa e fiscal de Mossoró, comprometendo desde o início a efetividade da política.

O Acordo Interinstitucional firmado em 2025 entre o MPRN e o município surge como uma tentativa de reformular parcialmente a política, introduzindo novos mecanismos de vinculação orçamentária e de monitoramento, para corrigir o déficit de eficácia e ampliar as chances de efetividade. O compromisso de executar créditos já previstos, suplementar recursos quando necessário e detalhar o planejamento da expansão de vagas traduz uma resposta institucional à lacuna deixada pela formulação inicial.

Todavia, o fato de tais medidas só terem sido adotadas após intervenção externa demonstra que a política careceu de mecanismos internos de governança capazes de garantir a prioridade da educação infantil. Isso reforça a tese de que a efetividade - entendida como

impacto concreto sobre a universalização da pré-escola e a ampliação da oferta de creche - depende não apenas de um plano formalmente bem estruturado, mas também de condições materiais e de arranjos institucionais que assegurem a execução orçamentária e a continuidade administrativa.

4.2.2 Implementação e execução da política

A fase de implementação e execução da política educacional, no que concerne à Meta 1 do PME de Mossoró, representa o momento em que os compromissos normativos, delineados no processo de formulação e planejamento, enfrentam o teste da realidade administrativa, financeira e política. Como apontam (Howlett, Ramesh & Perl, 2013), a **implementação** de políticas públicas é caracterizada por uma complexa cadeia de decisões interdependentes, em que falhas em qualquer elo podem comprometer o resultado final.

No caso da educação infantil, a implementação exige não apenas a construção ou ampliação de unidades, mas também a garantia de infraestrutura adequada, formação de profissionais, financiamento estável e mecanismos de acesso equitativos, de modo a assegurar tanto a eficácia (cumprimento formal das metas) quanto a efetividade (impacto concreto sobre a universalização e ampliação do atendimento).

No período de vigência do PME (2015–2025), Mossoró ampliou significativamente sua rede física, contando em 2025 com 41 Unidades de Educação Infantil (UEIs), sendo 38 na zona urbana e apenas 3 na zona rural. Esse número, embora expressivo, convive com uma realidade paralela: 23 escolas de ensino fundamental, localizadas em áreas rurais, continuam a oferecer turmas de educação infantil, revelando um arranjo híbrido que, se por um lado amplia o alcance territorial, por outro fragiliza a especificidade pedagógica e a adequação estrutural necessária para crianças de 0 a 5 anos.

A teoria da implementação, ao destacar a importância da coerência entre objetivos e meios (Howlett, Ramesh & Perl, 2013), ajuda a compreender que a sobreposição de funções escolares em Mossoró representa um descompasso entre o planejamento normativo do PME e as condições materiais de execução.

Tabela 3: relação de Unidades de Educação Infantil em Mossoró (2025)

Nº	Unidade	Endereço	Localização
1	UEI Júlio Galdino Neto	Rua Sebastião Saraíva, 88 – Aeroporto	Urbana
2	UEI Adalgiza Fernandes Moreira	Rua José Andrade Nunes, 1100 – Nova Betânia	Urbana
3	UEI Maria Zélia Ferreira Guerra	Rua Silva Jardim, 278 – Boa Vista	Urbana
4	UEI Maria Leite de Lacerda Rocha	Rua Eptácio Pessoa, 1176 – Bom Jardim	Urbana
5	UEI Mário Negócio	Rua José Damião, 389-507 – Santo Antônio	Urbana
6	UEI Menino Jesus de Praga	Rua Jeca Medeiros, 488 – Belo Horizonte	Urbana
7	UEI Maria Salém Duarte	Rua Marinho Dantas, 189 – Belo Horizonte,	Urbana
8	UEI Noeme Borges de Andrade	Rua Rafael M. da Glória, s/n – Dom Jaime Câmara	Urbana
9	UEI Parque das Rosas	Rua Hernani Joaquim de Araújo, s/n – Santa Delmira	Urbana
10	UEI Profª Terezinha F. de Souza	Rua Raimundo Uchoa, 115 – Dom Jaime Câmara.	Urbana
11	UEI Rosalba Monteiro Ciarlini	Rua Aldo Damião, 163 – Redenção	Urbana
12	UEI Rosa Maria Pinto da Nóbrega	Rua Raul Caldas, 16 – Santo Antônio	Urbana
13	UEI Rosanira de Miranda Mota	Rua Zeca Nicomendes, 55 – Santa Delmira	Urbana
14	UEI Rita Maria da Mota	Rua Celso Rego, s/n – Conj. W. Rosado, Santo Antônio	Urbana
15	UEI Santa Teresinha	Rua Eufrásio Oliveira – Belo Horizonte	Urbana
16	UEI Tereza Fernandes de Souza Néo	Rua Tabelião Aoem Menescal, s/n – Barrocas	Urbana
17	UEI Zezinha Gurgel Rodrigues	Rua Dr. José Leão – Santo Antônio	Urbana
18	UEI Neuza Xavier Linhares	Rua Audi, 95 – Santa Júlia	Urbana
19	UEI Alice Dias da Silva	Rua Delmira Q. Pinto, 03, Rincão, Conj. Vingt Rosado	Urbana
20	UEI Amélia Ferreira de Souza	Rua Filgueira Filho, s/n – Alto de São Manoel	Urbana
21	UEI Dulce Escóssia Nogueira	Rua Eufrásio de Oliveira, s/n – Alto da Conceição	Urbana
22	UEI Edna Lima Moura Falcão	Rua Marechal Hermes, s/n – Bom Jardim	Urbana
23	UEI Elineide Carvalho Cunha	Rua Joaquim Afonso, 811 – Planalto	Urbana
24	UEI Planalto	Rua Chico Pedro, 37 – Inocoop, Alto de São Manoel	Urbana
25	UEI Eva Maria Dantas da Fonseca	Rua Manoel Alves Pessoa Neto, 350 – Aeroporto II	Urbana
26	UEI Francisca Clara de Souza	Rua João Cordeiro, 1480 – Santo Antônio	Urbana
27	UEI Izabel Macedo Barreto	Trav. José Geraldo Couto, 34 – Barrocas	Urbana
28	UEI Lindalva de O. Dias Castro	Rua Cícero Ferreira Souto, s/n – Barrocas	Urbana
29	UEI Lúcia Maria Nogueira Mendes	Rua Francisco Porfírio, s/n – CAIC, Abolição IV	Urbana
30	UEI Maria Caldas	Rua José Soares da Silva, 1833 – Sumaré	Urbana
31	UEI Maria da Conceição Vidal	Rua Walter Wanderlei, s/n – Liberdade I	Urbana
32	UEI Maria do Socorro F. Marcelino	Av. Wilson Rosado, s/n – Aeroporto I	Urbana
33	UEI Maria Dolores Fernandes	Av. Wilson Rosado, s/n – BR-304, Bom Jesus	Urbana
34	UEI Maria Iracema de Araújo Caldas	Rua Augusto da Escóssia, 271 – Paredões	Urbana
35	UEI Maria Júlia Uchoa Fernandes	Av. Francisco Mota, 01 – Costa e Silva	Urbana
36	UEI Maria Neuza de O. Mendonça	Rua Raimundo R. Sobrinho, 18 – Ilha de Santa Luzia	Urbana
37	UEI Cidade Oeste	Av. Natal, 21 – Itapetinga	Urbana
38	UEI Dom Jaime	Av. Herondina C. Dantas, 49 – Dom Jaime Câmara	Urbana
39	UEI Júlio Mendes	Assentamento Poço 10	Rural
40	UEI Tia Aldaniza	Vila Ângelo Calmon de Sá – Maísa	Rural
41	UEI Alvorecer	Comunidade Barrinha	Rural

Fonte: SME (2025). Elaboração do autor.

Contudo, observa-se que ainda existem 23 escolas municipais situadas na zona rural - destinadas, em tese, ao público a partir de 6 anos - que continuam oferecendo o ensino infantil, evidenciando uma sobreposição de funções nesses espaços.

Tabela 4: Relação de escolas da zona rural onde funcionam turmas da educação infantil

Nº	Unidade de Ensino Fundamental	Localidade
1	E.M. Deusdete Cecílio de Araújo	Mulunguzinho
2	E.M. Dr. José Gonçalves	São João da Várzea
3	E.M. Evilásio Leão de Moura	Hipólito
4	E.M. Prof. Maurício de Oliveira	Assentamento Eldorado Carajás – Maísa
5	E.M. Ricardo Vieira do Couto	Jucuri
6	E.M. São Romão	Comunidade Pau Branco
7	E.M. Vereador José Bernardo	Passagem de Pedras
8	N.M.E.R. Cornélio Barbalho	Riacho Grande
9	E.M. Francisco França Mateus	Serra Mossoró
10	N.M.E.R. Elias Sálem Dieb	Comunidade Alagoinha
11	E.M. Antônio Mendonça	Comunidade Coqueiro
12	N.M.E.R. Francisco Bezerra de Maria	Comunidade Lorena
13	E.M. Bento José de Freitas	Camurupim
14	E.M. Chafariz	Chafariz I
15	N.M.E.R. Francisco Ferreira Souto	Comunidade Favela – 36 km
16	E.M. Raimundo Galdino	Cordão de Sombra
17	N.M.E.R. Jerônimo Rosado	Piquiri
18	N.M.E.R. Francisco de Assis Nogueira	Comunidade Sussuarana
19	N.M.E.R. Neci Campos	Comunidade Jurema
20	E.M. Francisco França	Córrego Mossoró
21	N.M.E.R. Vereador João Níceras de Moraes	Comunidade Pedra Branca
22	E.M. Adolfo Sabino da Silva	Comunidade Cabelo de Negro
23	E.M. Carmélia de Almeida	Barreira Vermelha

Fonte: SME (2025). Elaboração do autor.

A construção de novas unidades e a realocação de prédios foram ações centrais no esforço de execução da política. Entre 2016 e 2023, seis UEIs já existentes migraram para prédios próprios construídos com recursos do Programa ProInfância (do Governo Federal), elevando o padrão de qualidade arquitetônica e pedagógica.

Tabela 5 - Unidades já existentes na vigência do PME com novos prédios construídos

UEI	Bairro	Tipo de Edificação	Ano de Entrega
Eva Maria Dantas da Fonseca	Aeroporto II	Prédio próprio – ProInfância	2016
Lindalva de Oliveira Dias Castro	Barrocas	Prédio próprio – ProInfância	2020
Maria Caldas	Sumaré	Prédio próprio – ProInfância	2020
Zezinha Gurgel Rodrigues	Santo Antônio	Prédio próprio – ProInfância	2021
Alice Dias da Silva	Rincão, Vingt Rosado	Prédio próprio – ProInfância	2022
Elineide Carvalho Cunha	Planalto	Prédio próprio – ProInfância	2023

Fonte: SME (2025). Elaboração do autor.

No entanto, a temporalidade desses investimentos revela um ritmo irregular, marcado por longo tempo de execução de obras, o que denota uma dependência de repasses federais e de capacidade técnica local para finalizar obras. A situação da UEI Alice Dias da Silva, inaugurada em 2022, mas registrada no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC/MEC) como “obra cancelada” e com 67% de execução concluída, aponta problemas administrativos e inconsistências que afetam a credibilidade do processo de planejamento e execução.

Além disso, outras unidades foram criadas ou adaptadas por meio de recursos municipais (caso da UEI Júlio Mendes, em 2025), parcerias público-privadas (como a UEI Neuza Xavier Linhares e a UEI Cidade Oeste) e locações (como a UEI Planalto e as transferências da Adalgiza Fernandes e Menino Jesus de Praga).

Essa diversidade de arranjos ilustra a tentativa do Executivo de conciliar limites orçamentários e pressões sociais, mas também explicita um modelo de expansão fragmentado, sem uma estratégia de longo prazo suficientemente articulada.

Tabela 6 – Unidades criadas na vigência do PME com prédios construídos

UEI	Localização	Tipo de Edificação	Ano de Entrega
Júlio Mendes	Assentamento Poço 10	Prédio próprio – recursos municipais	2025

Fonte: SME (2025). Elaboração do autor.

Tabela 7 – Unidades criadas na vigência do PME com prédios cedidos em PPP

UEI	Bairro	Tipo de Edificação	Ano de Entrega
Neuza Xavier Linhares	Santa Júlia	Prédio cedido – PPP	2022
Cidade Oeste	Itapetinga	Prédio cedido – PPP	2025

Fonte: SME (2025). Elaboração do autor.

Tabela 8 – Unidades criadas na vigência do PME com prédios locados

UEI	Bairro	Tipo de Edificação	Ano de Entrega
Planalto	Planalto	Prédio alugado	2025

Fonte: SME (2025). Elaboração do autor.

Tabela 9 – Unidades já existentes na vigência do PME transferidas para novos prédios locados

UEI	Bairro	Tipo de Edificação	Ano de Entrega
Adalgiza Fernandes	Nova Betânia	Prédio alugado	2024
Menino Jesus de Praga	Belo Horizonte	Prédio alugado	2025

Fonte: SME (2025). Elaboração do autor.

Em função da Lei nº 14.685/2023, que tornou obrigatória a divulgação da lista de espera por vagas em escolas e creches, o Ministério Público, por meio da 4ª Promotoria de Justiça de Mossoró, expediu Recomendação, em novembro de 2023, dirigida ao Secretário

Municipal de Educação, a fim de que fossem adotadas medidas administrativas suficientes e necessárias para garantir, no processo de matrícula de 2024, a implantação e a regular divulgação da referida lista.

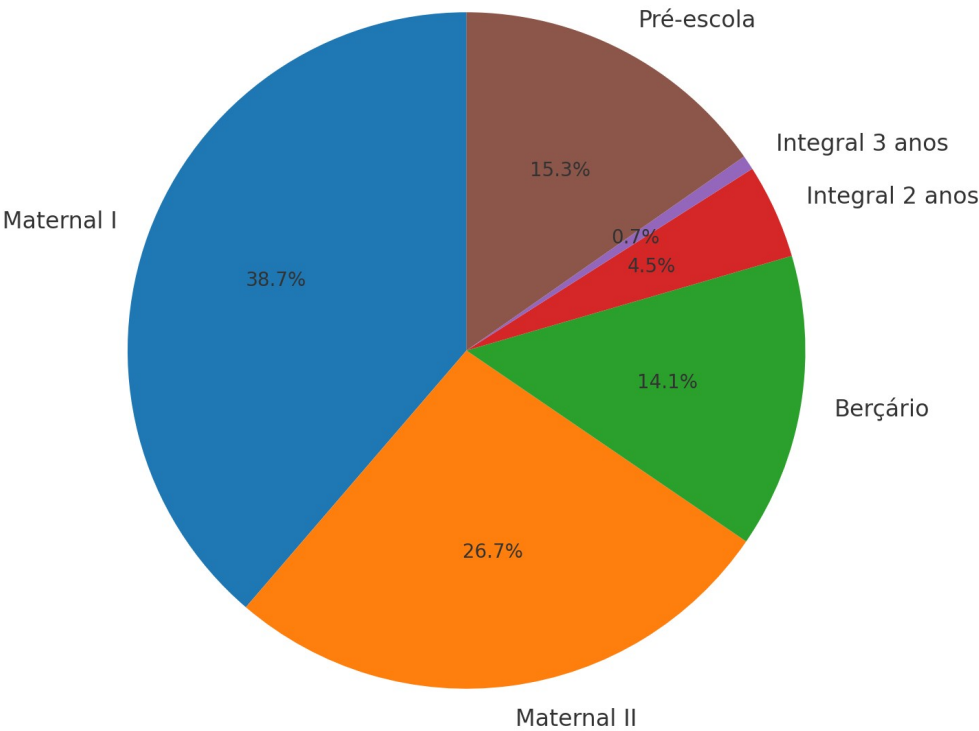
Essa intervenção deu visibilidade ao déficit de vagas na educação infantil em Mossoró, tendo em vista que, com a publicação da lista, verificou-se que centenas de crianças – não matriculadas na rede pública ou privada - ficaram em fila de espera por vagas no ano de 2024: 448 crianças em creche e 88 em pré-escola, totalizando 576 solicitações.

Tabela 10: Cadastro de Reserva – Educação Infantil (Mossoró, 2024)

Etapas da Educação Infantil	Número de Solicitações	Detalhamento
Total – Educação Infantil	576	—
Creche	488	—
Maternal I	223	Turma de transição para a pré-escola
Maternal II	154	Turma de transição para a pré-escola
Berçário	81	Faixa etária de 0 a 1 ano
Integral – 2 anos	26	Atendimento em tempo integral
Integral – 3 anos	4	Atendimento em tempo integral
Pré-escola	88	Crianças de 4 a 5 anos

Fonte: SME (2024). Elaboração do autor.

Gráfico 8 – distribuição da demanda por vagas – educação infantil (2024)



Fonte: SME (2024). Elaboração do autor.

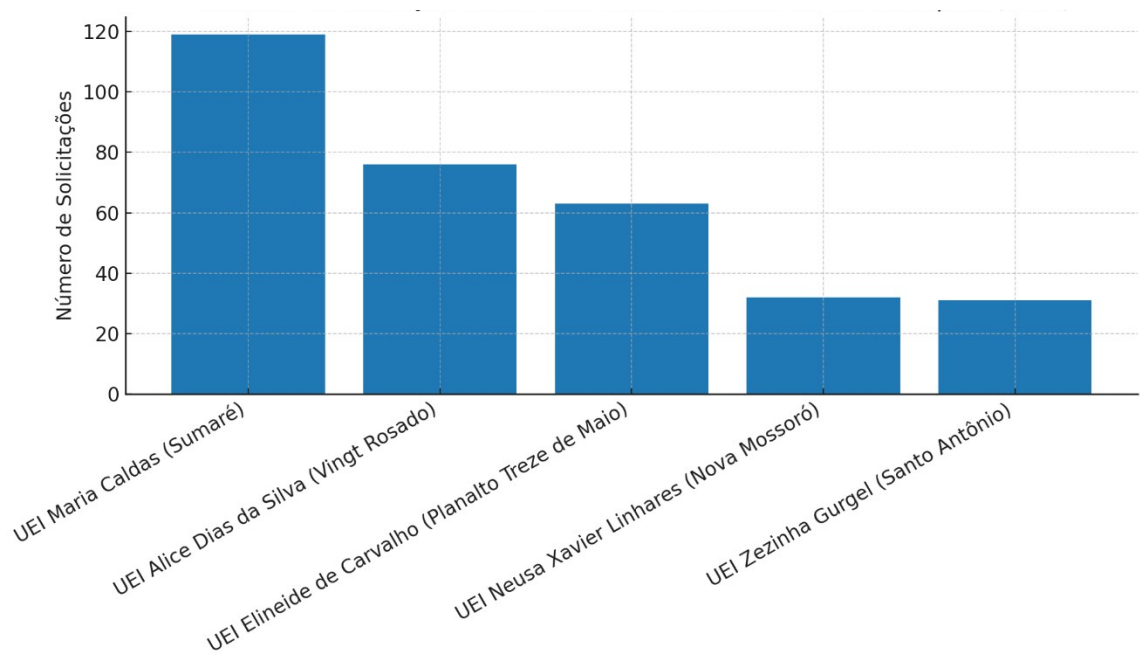
A análise do cadastro de reserva de 2024 evidencia que a demanda por vagas em educação infantil em Mossoró não se distribui de forma homogênea entre as unidades, concentrando-se em poucos estabelecimentos. As cinco Unidades de Educação Infantil listadas abaixo reúnem um número expressivo de solicitações, revelando bolsões de pressão social em bairros específicos, o que reforça a necessidade de políticas territorializadas de expansão da oferta.

Tabela 11 – Unidades de Educação Infantil com maior demanda em fila de espera (2024)

Nº	Unidade de Educação Infantil	Localização	Solicitações
1	UEI Maria Caldas	Sumaré	119
2	UEI Alice Dias da Silva	Vingt Rosado	76
3	UEI Elineide de Carvalho	Planalto Treze de Maio	63
4	UEI Neusa Xavier Linhares	Nova Mossoró	32
5	UEI Zezinha Gurgel	Santo Antônio	31
Total			321

Fonte: SME (2024). Elaboração do autor.

Gráfico 9 - UEIs com maior demanda por vaga (2024)



Fonte: SME (2024). Elaboração do autor.

A análise da capacidade administrativa do Executivo local evidencia também os desafios da expansão em um contexto de crescimento urbano desordenado. A concentração da demanda em bairros periféricos, como Sumaré e Vingt Rosado, não foi acompanhada por investimentos proporcionais em infraestrutura educacional. Isso resultou em filas de esperanesses locais, ao mesmo tempo em que havia vagas ociosas em bairros menos populosos.

O crescimento demográfico em determinadas áreas da cidade e a expansão desordenada de bairros periféricos ampliaram o déficit de vagas, revelando limites orçamentários e de planejamento da administração municipal. Essa estrutura da rede enfrenta desafios históricos de expansão física e de qualificação dos espaços, sobretudo no que concerne à universalização do acesso à pré-escola e à ampliação das vagas em creche, ordenada e georreferenciada, de modo a atender satisfatoriamente as crianças residentes em todas as localidades de Mossoró.

O impacto social da lista de espera de 2024 pode ter influenciado o Executivo a adotar providências ao longo do biênio 2024-2025, uma vez que a SME informou ter ampliado 625 vagas na educação infantil nesse período: 405 em creches e 210 em pré-escolas. A ênfase maior na expansão das vagas de creche corresponde ao maior déficit identificado no cadastro de reserva e nas filas de espera, confirmando o diagnóstico de que o maior gargalo está no atendimento de crianças de 0 a 3 anos.

Tabela 12 – Vagas ampliadas nas Unidades de Educação Infantil de Mossoró (biênio 2024- 2025)

Unidade de Educação Infantil (UEI)	Creche	Pré-escola	Total
UEI Mário Negócio	64	–	64
UEI Tia Aldaniza	–	50	50
UEI Maria Caldas	48	–	48
UEI Adalgiza Fernandes	24	40	64
UEI Planalto	64	–	64
UEI Júlio Mendes	25	25	50
UEI Cidade Oeste	32	25	57
UEI Neusa Xavier Linhares	20	25	45
UEI Alice Dias	80	25	105
UEI Rosalba Ciarlini	32	20	52
UEI Dom Jaime	16	–	16
Total Geral	405	210	615

Fonte: SME – ofício 268-SME/GS (2025). Elaboração do autor

Nesse sentido, a política municipal apresentou “eficácia parcial”, uma vez que respondeu a pressões sociais imediatas, mas não foi capaz de reduzir substancialmente a distância entre a previsão normativa do PME e a efetividade social da Meta 1. No entanto, até meados de 2025, o município ainda não tinha publicado oficialmente a lista de espera do ano letivo.

Porém, segundo informações prestadas pelo setor de Registro e Inspeção Escolar da SME, havia quase 300 crianças – ainda não matriculadas - à espera de uma vaga em creche ou pré-escola em unidade próxima à sua residência.

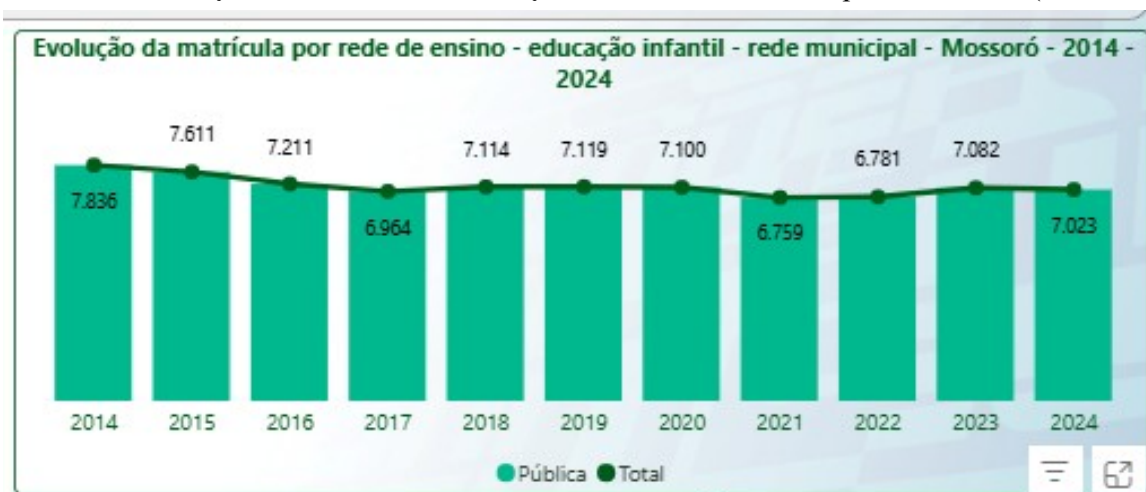
De acordo com informações prestadas por aquele setor, o município disponibilizou em 2025 o total de 8.091 vagas à educação infantil, sendo 3.389 em creches e 4.692 em pré-escolas. Desse universo, encontram-se efetivamente preenchidas 2.974 vagas em creche e 4.114 em pré-escola, o que corresponde a 7.088 matrículas ativas. Assim, verifica-se a existência de 1.003 vagas ainda disponíveis - 415 em creche e 578 em pré-escola.

Se de um lado a rede possui vagas disponíveis, por outro há centenas de crianças inscritas em filas de espera por vagas. Essa desarticulação entre planejamento urbano e planejamento educacional compromete a efetividade da política e reafirma a necessidade de uma abordagem territorializada em que o planejamento considere não apenas metas agregadas, mas também a equidade territorial e social (Bucci, 2006).

Por fim, à luz da teoria das políticas públicas, pode-se concluir que a “implementação” da Meta 1 em Mossoró oscilou entre avanços pontuais e entraves estruturais. Houve eficácia em assegurar a manutenção da rede e expandir parcialmente as vagas, mas a efetividade foi comprometida por falhas orçamentárias, falta de coordenação federativa, deficiências de planejamento territorial e barreiras de acesso. A política educacional em Mossoró, nesse período, expressa bem a tensão entre um direito fundamental constitucionalmente assegurado (CF, art. 208, IV) e os limites concretos de sua realização, tensionando os conceitos de eficácia jurídica e de efetividade social do direito à educação.

A análise dos dados do Censo Escolar/INEP (2024), sistematizados pelo Painel Power BI, permite uma leitura mais precisa da evolução da educação infantil no município de Mossoró ao longo da vigência do PME (2015–2025). O número total de matrículas na rede municipal, em 2024, foi de 18.959, das quais 7.023 corresponderam à educação infantil.

Gráfico 10: Evolução de matrículas da educação infantil na rede municipal de Mossoró (2014-2024).



Fonte: Inep – Censo Escolar (2014-2024)

Esse contingente se subdividiu em 2.775 crianças matriculadas em creches e 4.248 na pré-escola. O dado, por si só, revela a manutenção de um padrão quantitativo estável, mas aquém da expansão exigida pela Meta 1 do PME, que estabelecia como prioridade a universalização da pré-escola e a ampliação progressiva da oferta de vagas em creches.

Apesar dos avanços, a implementação mostrou-se insuficiente, sobretudo na política de educação em tempo integral. Uma das estratégias da Meta 1 previa a ampliação progressiva dessa modalidade, mas, até 2025, apenas duas unidades (Elineide Carvalho e Adalgiza Fernandes) funcionavam integralmente, ao lado de oito turmas isoladas em diferentes unidades.

Tabela 12 – Atendimento em Tempo Integral na Educação Infantil de Mossoró (2025)

Categoria	Unidade de Educação Infantil (UEI)	Tipo de atendimento em tempo integral
Unidades em tempo integral (funcionamento integral)	UEI Elineide Carvalho	Atendimento integral em todas as turmas
	UEI Adalgiza Fernandes	Atendimento integral em todas as turmas
Turmas isoladas em tempo integral (8 turmas)	UEI Iracema de Araújo	1 turma de maternal
	UEI Rosa Maria Pinto da Nóbrega	1 turma de maternal
	UEI Mário Negócio	1 berçário
	UEI Alice Dias	1 berçário
	UEI Lindalva de Oliveira Dias Castro	1 berçário
	UEI Júlia Uchoa	1 berçário
	UEI Maria Caldas	1 berçário
	UEI Zezinha Gurgel Rodrigues	1 berçário

Fonte: SME (2025). Elaboração do autor.

A institucionalização da política municipal de educação em tempo integral em Mossoró revela um movimento tardio de enfrentamento dessa agenda estratégica. Embora a Portaria nº 011, de 28/05/2018, já tivesse designado uma comissão para elaboração de um plano específico de atendimento em tempo integral, o prazo estabelecido para a conclusão dos trabalhos (até 31/12/2018) não resultou em medidas concretas naquele momento, mantendo o tema suspenso por vários anos.

Apenas em 2024, o Conselho Municipal de Educação publicou a Resolução CME nº 03/2024, fixando diretrizes para a implementação dessa modalidade, o que demonstra que, entre a previsão normativa do PME e a efetivação de instrumentos regulatórios, houve um lapso temporal de quase uma década. Somente em 27 de junho de 2025, por meio do Decreto

nº 7.395, a política municipal de educação em tempo integral foi formalmente instituída, quando já se aproximava o encerramento da vigência do PME 2015–2025.

Esse quadro evidencia um cumprimento apenas residual da estratégia prevista, em contraste com a literatura que ressalta a importância do tempo integral para o desenvolvimento infantil integral (Cury, 2010; Campos, 2013). A baixa execução em políticas de tempo integral também reflete restrições orçamentárias e falta de priorização política, confirmando que a eficácia (cumprimento formal de metas específicas) não se converteu em efetividade na dimensão pedagógica e de proteção social. A análise orçamentária corrobora essa percepção. Os três últimos PPAs de Mossoró (2014–2017, 2018–2021 e 2022–2025) indicam que a taxa de execução média gira em torno de 68% a 71% da dotação atualizada, um índice que, embora não desprezível, revela uma persistente subexecução.

Contudo, o problema central não reside apenas no volume global, mas na composição do gasto: enquanto rubricas de manutenção da rede (com recursos do Fundeb, sobretudo destinados a custeio e remuneração de pessoal) apresentaram índices de execução próximos a 100%, as rubricas de construção, ampliação e tempo integral foram cronicamente subexecutadas. Esse padrão orçamentário mantém o *status quo* assegurando a eficácia mínima de funcionamento da rede, mas pode comprometer, em tese, a efetividade da expansão e a redução do déficit histórico de vagas.

A análise do planejamento e da execução do PPA (2014–2017), estritamente quanto aos anos examinados de 2016–2017 (diante da dificuldade de acesso às peças orçamentárias dos anos de 2014 e 2015), revela que o total do PPA (R\$ 66,4 milhões) foi significativamente superado pela dotação inicial prevista em 2016–2017 (R\$ 91,7 milhões) e pela dotação atualizada (R\$ 93,9 milhões). Isso mostra que houve suplementações e readequações orçamentárias ao longo da execução.

Tabela 13: Comparativo PPA 2014–2017 (anos 2016/2017) x Ex. Orçamentária (R\$) na ed. infantil

Programa ² / Ação ³	PPA (R\$)	Dotação inicial (R\$)	Dotação atualizada (R\$)	Executado (R\$)
Programa: Alimentação Escolar				
Aquisição de utensílios e gás de cozinha	257.826,00	199.900,00	157.500,00	79.352,16

-
- 2 O Programa constitui um instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.
- 3 A ação orçamentária é um instrumento que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser projeto, atividade ou operação especial.

Programa / Ação	PPA (R\$)	Dotação inicial (R\$)	Dotação atualizada (R\$)	Executado (R\$)
Fardamento para merendeiras	91.266,00	67.200,00	33.600,00	0,00
Aquisição de gêneros alimentícios	7.905.917,00	4.809.199,00	6.086.693,30	4.817.150,38
Programa: Capacitação de recursos humanos da UEI				
Capacitação de recursos humanos da UEI	752.945,00	1.680.000,00	529.820,77	253.798,99
Programa: Manutenção e revitalização da UEI				
Ampliação e restauração de UEIs	752.945,00	1.680.000,00	529.820,77	253.798,99
Aquisição e distribuição de material didático de UEIs	1.357.582,00	1.438.100,00	20.950,66	11.450,66
Gestão da educação infantil	2.026.105,00	14.287.800,00	7.382.121,62	2.257.375,99
Manutenção das UEIs – 40% Fundeb	8.087.447,00	3.342.000,00	2.601.801,17	2.498.740,69
Manutenção das UEIs – 60% Fundeb	24.052.798,00	26.673.750,00	38.004.703,33	37.766.700,18
Implantação de creches em tempo integral/60% Fundeb	1.588.028,00	335.000,00	170.000,00	148.540,81
Manutenção de UEIs	9.877.263,00	29.156.400,00	31.900.709,49	18.416.198,90
Construção de UEIs	9.813.377,00	9.184.200,00	6.836.719,73	332.524,23
Implantação de UEIs em tempo integral	570.413,00	160.000,00	4.500,00	0,00
Total	66.431.154,00	91.731.749,00	93.973.754,06	66.584.866,98

Fonte: SIAI-TCE e LOPP/MPRN. Elaboração do autor.

Apesar disso, a execução efetiva foi de R\$ 66,5 milhões, ou seja, apenas 70,8% (setenta vírgula oito por cento) do orçamento atualizado foi de fato liquidado. Isso já revela um problema de eficácia, pois indica falhas entre o planejamento financeiro e a entrega real dos serviços.

Além disso, os dados desse PPA (2014-2017) demonstra que programas estratégicos foram subexecutados. Na ação de “construção de unidades de educação infantil”, foram executados apenas R\$ 332,5 mil de um montante de R\$ 6,8 milhões previstos (menos de 5%). Essa é talvez a evidência mais grave, porque justamente a expansão de vagas depende da construção/ampliação de creches e pré-escolas. A baixa execução reflete diretamente na inefetividade da Meta 1.

De igual modo, a ação de “implantação de unidades de educação infantil em tempo integral” apresentou nível de execução zero (R\$ 0 de R\$ 4,5 mil previstos). Isso indica ausência de prioridade em políticas de tempo integral na primeira infância. Por sua vez, na ação “ampliação e restauração de unidades de educação infantil, foram executados apenas R\$ 253,7 mil de R\$ 529,8 mil previstos (48%). Outro dado que reforça a dificuldade de transformar o orçamento em ações estruturais.

Por outro lado, foi possível observar nesse PPA (2014-2017) a alta execução em programas voltados à manutenção, e não à expansão. Nesse sentido, observe-se que, na ação “manutenção das unidades com 60% do Fundeb”, a execução foi R\$ 37,7 milhões do total de R\$ 38 milhões previstos (quase 100%). De modo similar, na ação “manutenção das unidades com 40% do Fundeb, a execução foi de R\$ 2,5 milhões do total de R\$ 2,6 milhões (96%).

Esses números do PPA (2014-2017) mostram que o município conseguiu executar bem os gastos de custeio (pagamento de professores, manutenção corrente, etc.), mas não conseguiu converter recursos em expansão estrutural de vagas. Ou seja, a eficácia administrativa é alta para manter o sistema, mas baixa para ampliar. É, portanto, a conclusão a que se chega para esse PPA.

Em uma síntese crítica desse PPA (2014-2017), pode-se concluir que o orçamento mostrou uma clara prioridade no custeio, com baixa execução em investimentos estruturais (novas unidades, tempo integral, expansão de vagas). Isso revela uma “eficácia restrita” (as leis e dotações existem e há execução parcial), mas uma “efetividade limitada”, já que o impacto real na universalização ou na ampliação da educação infantil é mínimo. Na sequência, seguem os números referentes ao PPA de 2018-2021.

Tabela 14: Comparativo PPA 2018–2021 x Execução Orçamentária (R\$) na educação infantil

Programa / Ação	PPA (R\$)	Dotação inicial (R\$)	Dotação atualizada (R\$)	Executado (R\$)
Programa: Alimentação Escolar				
Aquisição de utensílios e gás de cozinha	463.876,00	351.675,00	296.378,00	150.106,00
Fardamento para merendeiras	120.000,00	91.000,00	18.130,00	0,00
Aquisição de gêneros alimentícios	14.039.120,00	10.441.025,00	14.115.292,35	6.093.581,72
Programa: Capacitação de recursos humanos da EI				
Capacitação de recursos humanos da EI	200.000,00	115.000,00	112.073,45	29.073,40
Programa: Manutenção e revitalização da EI				
Ampliação e restauração de unidades de EI	6.465.187,00	3.150.000,00	2.537.705,87	138.840,05
Aquisição e distribuição de material didático da EI	2.155.062,00	1.622.000,00	2.764.710,00	2.108.691,97
Gestão da educação infantil (**)	—	10.268.727,00	8.807.145,78	1.230.843,04
Manutenção das UEIs – 40% Fundeb	6.842.754,00	6.794.299,00	7.995.046,65	4.969.247,49
Manutenção das UEIs – 60% Fundeb	70.541.388,00	68.704.378,00	109.761.590,94	104.345.541,16
Implantação de creches em tempo integral/60% Fundeb	788.305,00	967.716,00	1.126.512,39	549.311,28
Manutenção de UEIs	64.890.538,00	57.339.766,00	68.012.815,46	36.861.837,85

Programa / Ação	PPA (R\$)	Dotação inicial (R\$)	Dotação atualizada (R\$)	Executado (R\$)
Construção de UEs	11.000.000,00	19.904.079,00	22.230.562,39	6.034.897,82
Implantação de UEs em tempo integral	50.671.556,00	66.000,00	62.000,00	0,00
Total	228.177.786,00	179.815.665,00	235.839.964,18	162.511.971,78

Fonte: SIAI-TCE e LOPP/MPRN. Elaboração do autor.

Esse PPA (2018-2021) previa R\$ 228,1 milhões para ações de educação infantil, com uma dotação atualizada de R\$ 235,8 milhões ao longo dos quatro anos. Contudo, apenas R\$ 162,5 milhões foram efetivamente executados, ou seja, cerca de 68,9% do inicialmente previsto. Esse percentual revela um alto nível de subexecução orçamentária, indicando que, embora os recursos tenham sido previstos e ampliados no decorrer da execução, não se converteram em investimentos concretos proporcionais na educação infantil.

Nesse PPA intermediário (2018-2021), a ação de “capacitação de recursos humanos da educação infantil” recebeu execução ínfima: apenas R\$ 29 mil, frente a R\$ 112 mil de dotação atualizada. Trata-se de subinvestimento em capital humano, justamente em um setor no qual a literatura (Heckman, 2011; Campos, 2013) demonstra que a formação qualificada dos profissionais é determinante para o desenvolvimento das crianças na primeira infância.

No que se refere à rubrica “Ampliação e restauração de unidades”, dos R\$ 2,5 milhões atualizados, executaram-se apenas R\$ 138 mil (menos de 6%). Isso praticamente inviabilizou a expansão/requalificação da rede física. Observe-se que, em relação à “Construção de unidades”, dos R\$ 22,2 milhões previstos, executaram-se apenas R\$ 6,03 milhões (27%), evidenciando uma baixa capacidade de resposta à demanda por novas vagas em creches e pré-escolas. De modo similar, no tocante à “Implantação de creches em tempo integral (60% Fundeb)”, a execução foi de R\$ 549 mil diante de R\$ 1,1 milhão atualizado, denotando fragilidade na implementação da educação em tempo integral, que poderia ser um diferencial para a efetividade da Meta 1.

A maior execução se concentrou na rubrica “manutenção das unidades de educação infantil”: a) Manutenção – 40% Fundeb: execução de R\$ 4,96 milhões (62% do previsto); b) Manutenção – 60% Fundeb: execução de R\$ 104,3 milhões (95% do previsto); c) Manutenção geral das unidades: execução de R\$ 36,8 milhões frente a R\$ 68 milhões (54%).

A análise do PPA 2018–2021 revela um padrão orçamentário assimétrico: alta execução em custeio obrigatório (manutenção e pessoal) e Baixa execução em investimentos estruturantes (formação, ampliação, construção e tempo integral). Esse padrão indica uma “eficácia administrativa parcial”, pois assegura a continuidade mínima do sistema, mas

compromete a efetividade da Meta 1 do PME, que depende da expansão de vagas e da qualidade da educação infantil.

A ausência de execução significativa em áreas estratégicas, como “formação docente e infraestrutura”, perpetua a distância entre a previsão normativa do PME e a concretização prática do direito à educação infantil. Assim, o orçamento revela mais uma gestão de manutenção do *status quo* do que de promoção de políticas públicas transformadoras.

Tabela 15 – Comparativo PPA 2022–2025 (anos 2022–2023) x Execução Orçamentária (R\$) na Ed. Infantil

Programa / Ação	PPA (R\$)	Dotação inicial (R\$)	Dotação atualizada (R\$)	Executado (R\$)
Programa: Alimentação Escolar				
Aquisição de insumos e utensílios	1.746.287,00	854.110,00	492.860,00	132.250,00
Fardamento para equipe de apoio técnico	64.500,00	67.570,00	48.785,00	0,00
Aquisição de gêneros alimentícios	12.012.853,00	11.795.421,00	11.680.177,22	5.954.158,37
Programa: Capacitação de recursos humanos da EI				
Capacitação de recursos humanos da EI	83.850,00	40.000,00	40.000,00	0,00
Programa: Manutenção e desenvolvimento do EF				
Implantação de escolas de EF em tempo integral	12.021.500,00	7.210.000,00	1.598.566,37	0,00
Programa: Manutenção e revitalização da EI				
Ampliação e restauração de UEs	0,00	1.712.597,00	462.597,00	374.873,84
Ampliação e manutenção de UEs	3.682.084,00	0,00	0,00	0,00
Aquisição e distribuição de material didático da EI	3.026.325,00	3.694.500,00	3.112.000,00	0,00
Gestão da educação infantil	780.114,00	84.002.043,00	87.114.379,02	68.450.629,80
Manutenção das UEs – 30% Fundeb	9.065.697,00	6.348.214,00	8.537.370,00	2.719.637,21
Manutenção das UEs – 70% Fundeb	44.470.235,00	21.615.062,00	36.300.341,61	35.823.336,20
Implantação de creches em tempo integral/70% Fundeb	422.382,00	197.457,00	1.000,00	0,00
Manutenção de UEs	33.869.007,00	16.384.256,00	25.785.043,89	12.188.226,69
Construção de UEs	7.171.056,00	9.003.826,17	7.954.276,25	1.328.513,99
Implantação de UEs em tempo integral	4.021.500,00	3.689.337,58	2.206.437,58	0,00
Aquisição de mobiliário acessível	68.800,00	132.000,00	163.000,00	0,00
Ampliação e restauração de UEs (2ª rubrica)	0,00	4.721.278,41	1.173.233,00	0,00
Total	132.506.190,00	171.467.672,16	186.690.057,74	126.971.626,10

Fonte: SIAI-TCE e LOPP/MPRN. Elaboração do autor

Entre 2022 e 2023, o orçamento previsto para a educação infantil em Mossoró foi bastante expressivo, pois mais de R\$ 186 milhões atualizados, dos quais cerca de R\$ 126 milhões foram efetivamente executados. Em termos percentuais, a execução corresponde a aproximadamente 68% (sessenta e oito por cento) do valor atualizado, repetindo a média histórica dos PPAs anteriores. Isso confirma uma tendência estrutural: o município consegue cumprir parcialmente a execução orçamentária, mas ainda deixa de aplicar valores relevantes em ações estratégicas, especialmente nas voltadas à expansão e estruturação da rede de educação infantil.

O maior problema está, de fato, na infraestrutura e expansão de vagas: a) Construção de unidades de educação infantil: embora houvesse previsão superior a R\$ 7,9 milhões, apenas R\$ 1,3 milhão (16,7%) foi executado; b) Implantação de unidades em tempo integral: execução nula, mesmo com previsão de mais de R\$ 2,2 milhões; c) Aquisição de mobiliário acessível: também não executada, revelando baixa prioridade para a inclusão; d) Ampliação e manutenção de unidades de educação infantil: igualmente zerada, apesar da previsão de mais de R\$ 3,6 milhões.

No entanto, embora as leis orçamentárias de 2024 e 2025 não tenham sido incluídas nessa discussão da pesquisa, importa registrar que houve um acréscimo considerável no número de unidades de educação infantil criadas e ampliadas nesse último biênio, conforme já citado anteriormente. Essa assimetria entre custeio e investimento materializa o que Pressman e Wildavsky (1973) denominam de “gargalos de implementação”: embora os objetivos políticos sejam formalmente reconhecidos, os múltiplos pontos de decisão ao longo da cadeia de execução reduzem a probabilidade de alcance pleno das metas.

A decisão de priorizar despesas recorrentes, em detrimento de investimentos estruturantes, pode ser compreendida como reflexo da pressão sindical e da rigidez das despesas obrigatórias, mas também revela uma escolha política que adia a solução de problemas estruturais. Isso implica uma eficácia administrativa parcial (a rede se mantém), mas uma efetividade limitada (o direito à educação infantil não é universalizado no ritmo prometido).

Outro elemento crítico da execução foi a relação com a governança interfederativa. A Secretaria Municipal de Educação solicitou ao Governo do Estado a cessão de prédios públicos subutilizados, no entanto algumas respostas foram negativas e outras sequer foram encaminhadas. Esse cenário confirma o diagnóstico de que, sem uma coordenação federativa efetiva, a execução da política tende a ser fragmentada e dependente de arranjos locais

improvisados. O Governo Federal mostrou-se como parceiro na destinação de recursos para a construção das seis unidades de educação infantil do Programa “Pró-Infância”.

Como lembra Arretche (1999), a implementação de políticas em sistemas federativos exige coordenação vertical robusta, sob pena de comprometer a capacidade de entrega de direitos. Em Mossoró, a ausência de resposta a pedidos de cessão de prédios evidencia não apenas entraves burocráticos, mas também a fragilidade de cooperação entre níveis de governo, dificultando a efetividade das estratégias previstas no PME.

4.2.3 Monitoramento e avaliação de resultados

O monitoramento e a avaliação são etapas fundamentais no ciclo das políticas públicas, permitindo aferir a distância entre o previsto na formulação e os resultados alcançados na execução. O **monitoramento** pode ser entendido como a etapa do ciclo de políticas públicas que funciona como um processo de coleta, organização e análise de informações que permite observar o andamento das políticas em tempo real, gerando insumos para ajustes imediatos e prevenindo falhas que possam comprometer os resultados (Howlett, Ramesh e Perl, 2013).

Em Mossoró, a institucionalização do monitoramento do PME ocorreu inicialmente com o Decreto nº 4.963, de 21 de junho de 2016, que criou o Fórum Municipal de Educação de Mossoró (FMEM) como órgão consultivo, fiscalizador e deliberativo. Sua natureza suprapartidária e multissetorial buscava garantir um espaço de interlocução entre o poder público e a sociedade civil, em sintonia com o regime de colaboração previsto pelo PNE.

A composição do Fórum foi ampla e diversa, reunindo representantes da Comissão de Educação da OAB, do Conselho do Fundeb, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), do Conselho Municipal de Educação (CME), do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Comdca), além da Secretaria Municipal de Educação (SME). Também integraram o colegiado sindicatos como o Sindserpum, órgãos do sistema estadual (12ª Direc), instituições do Sistema S (Senai e Sesi), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), universidades públicas (Uern e Ufersa) e representantes de coletivos sociais, como o Movimento Fora da Ordem.

Essa heterogeneidade dava ao Fórum legitimidade representativa, ainda que a literatura aponte que a diversidade institucional só se converte em efetividade quando acompanhada de recursos técnicos e capacidade de articulação (Peters e Pierre, 2005).

O Regimento Interno do FMEM, publicado em 2017, detalhou a criação de duas comissões permanentes: a Comissão de Monitoramento e Sistematização, incumbida de acompanhar metas e estratégias e elaborar relatórios, e a Comissão de Mobilização e Divulgação, responsável pela promoção de eventos, audiências e seminários. Na prática, esse arranjo visava garantir organicidade às atividades do Fórum.

Paralelamente, a Secretaria Municipal de Educação criou estruturas complementares. Pela Portaria nº 321/2016, instituiu-se a Comissão de Coordenação e Monitoramento do PME, formada por representantes da secretaria, do CME e de órgãos colegiados. Em 2017, o Decreto nº 5.049 ampliou sua composição, incluindo membros da Câmara Municipal de Mossoró e do recém-criado FMEM, reforçando a dimensão interinstitucional do processo. Já em 2018, o Decreto nº 5.268 promoveu alterações na composição, revelando a fragilidade da continuidade administrativa. Além disso, a Portaria nº 010/2018 - SME criou uma equipe técnica para apoiar a coleta de dados e subsidiar relatórios.

Essas instâncias produziram alguns resultados formais. Em 2016, a Comissão apresentou o documento designado “Relatório das Atividades de Monitoramento e Avaliação do PME”, dividido em três eixos: organização do trabalho (com cinco reuniões realizadas entre agosto e dezembro de 2016), estudo do documento do PME (articulações com sindicatos e Ministério Público) e monitoramento contínuo (nomeação de comissões, consultas públicas em UEs e posse do FMEM). Contudo, o relatório concluiu que não havia inconsistências técnicas no PME que demandassem revisões imediatas. Essa constatação, embora positiva, também revela um monitoramento inicial mais voltado ao cumprimento formal de etapas do que à produção de diagnósticos robustos.

A primeira audiência pública para avaliação do PME só ocorreu em 2018, no auditório da Estação das Artes Eliseu Ventania, com a apresentação do “Relatório de Avaliação do PME – 2015/2018”. A iniciativa e a organização foi do próprio FMEM. No tocante à Meta 1, o relatório reconheceu a ausência de informações confiáveis sobre a demanda de crianças de 4 a 5 anos fora da pré-escola e de 0 a 3 anos em creches, limitando-se a dados do Censo 2010 e pré-matrículas locais. Assim, embora a avaliação tenha ocorrido, ela não foi capaz de orientar com precisão as políticas de expansão da oferta. Trata-se de um caso típico de “eficácia

normativa” (existência do processo) sem “efetividade social” (impacto real), conforme distinção defendida por Bucci (2013).

O atraso na criação de parâmetros de qualidade também foi evidente. Apenas em 2019, por meio da Portaria nº 038/2019 - SME, instituiu-se uma comissão para aferir infraestrutura, quadro de pessoal, recursos pedagógicos e acessibilidade das unidades de educação infantil. Essa lacuna reforça a crítica de que, durante quatro anos, o monitoramento reduziu-se a indicadores quantitativos, sem contemplar a dimensão qualitativa da Meta 1. Como lembram Cury (2010) e Campos (2013), a efetividade da educação infantil depende não apenas da matrícula, mas da qualidade do atendimento.

Nesse contexto, o processo de monitoramento continuou a enfrentar desafios. Em 2025, a Portaria nº 113 – SME recompôs a representação do Fórum para o quadriênio 2025–2028, incorporando conselhos, universidades públicas e privadas (Uern, Ufersa, UnP, Universidade Católica), sindicatos patronais e laborais, além do Sistema S (Senai, Senac, Sesi) e da União Nacional dos Estudantes. Esse alargamento da base representativa reforça a legitimidade social, mas, à luz da experiência anterior, o risco é que a diversidade permaneça apenas no plano formal, sem instrumentos de coordenação efetiva.

No livro de atas do FMEM, observou-se uma trajetória marcada pela descontinuidade de funcionamento, revelando fragilidades institucionais no processo de monitoramento do PME. Em 2016, há registro de apenas uma reunião; em 2017, o fórum realizou oito encontros, configurando o momento de maior vitalidade participativa; já em 2018, não há registro de qualquer reunião, retomando em 2019 com quatro encontros e apenas uma reunião em 2020. A partir desse ano, não consta no livro de atas nenhuma outra atividade.

Tabela 16 – Reuniões do Fórum Municipal de Educação de Mossoró (2016–2025)

Ano	Número de reuniões registradas	Observações
2016	1	Início das atividades; baixa regularidade.
2017	8	Momento de maior vitalidade participativa.
2018	0	Ausência de registros de reuniões.
2019	4	Retomada parcial das atividades.
2020	1	Último registro formal de reunião.
2021–2025	0	Não consta no livro de atas nenhuma atividade registrada nesse período.

Fonte: Livro de Atas do FMEM. Elaboração do autor.

Esse padrão evidencia uma queda progressiva da frequência e uma paralisação posterior, o que compromete não apenas a eficácia da política - na medida em que o fórum deixa de cumprir sua função legal de acompanhamento contínuo - mas sobretudo a sua efetividade, pois a ausência de reuniões impede a construção de diagnósticos atualizados, a mobilização social e a deliberação de estratégias capazes de aproximar a execução da Meta 1 do PME das metas previstas no PNE.

Tal cenário confirma a crítica de Bucci (2013) de que o monitoramento, quando reduzido a formalidade e não sustentado por práticas regulares de avaliação, torna-se um “ritual vazio”, sem impacto concreto na transformação da realidade educacional.

De forma crítica, observa-se que os mecanismos criados atenderam parcialmente ao requisito de eficácia, ou seja, o município cumpriu a obrigação legal de instituir fóruns e comissões, realizar reuniões e elaborar relatórios. Entretanto, não alcançaram a efetividade, porque não produziram informações suficientemente detalhadas para orientar a política e reduzir os déficits de vagas. A análise confirma o que Peters e Pierre (2005) chamam de “governança incompleta”: estruturas de controle existem, mas não funcionam como redes articuladas e permanentes.

Essa trajetória reforça uma lição relevante: monitorar e avaliar não podem ser tratados como etapas acessórias, mas como o núcleo de sustentação de políticas educacionais complexas como a da educação infantil. Sem dados consistentes, o Executivo não consegue planejar investimentos; o Legislativo não pode exercer controle orçamentário eficaz; e o Judiciário não dispõe de parâmetros técnicos para avaliar omissões ou políticas insuficientes. Assim, a fragilidade do monitoramento em Mossoró entre 2015 e 2025 comprometeu diretamente a efetividade da Meta 1, reiterando que a distância entre norma e realidade não é apenas de vontade política, mas também de capacidade institucional.

Já a **fase de avaliação da política** de implementação da Meta 1 do PME de Mossoró, no período de 2015 a 2025, exige uma leitura atenta dos processos, resultados e lacunas evidenciadas ao longo do ciclo. Como afirmam Howlett, Ramesh e Perl (2013), a fase de avaliação não deve restringir-se ao exame formal do cumprimento de etapas, mas deve identificar em que medida a política alcançou os impactos desejados sobre o problema público que buscava enfrentar - no caso, a universalização da pré-escola e a ampliação significativa do acesso à creche. Sob essa ótica, a análise crítica da execução revela uma “eficácia parcial”,

marcada por avanços pontuais, mas uma efetividade comprometida pela persistência de déficits estruturais e desigualdades territoriais.

Um primeiro aspecto a destacar refere-se à expansão da rede física das UEIs. Em 2025, Mossoró contava com 41 UEIs, sendo 38 urbanas e apenas 3 rurais, além de 23 escolas municipais de ensino fundamental na zona rural que continuavam oferecendo turmas de educação infantil. Embora a ampliação represente um avanço em relação à situação inicial, o arranjo híbrido entre escolas de fundamental e UEIs especializadas revela um problema de qualidade e adequação estrutural.

O fato de Mossoró dispor de apenas três UEIs na zona rural, frente a 38 unidades na zona urbana, revela uma assimetria significativa no planejamento e na execução da política pública de educação infantil. Essa concentração urbana, embora justificada pela maior densidade populacional, não pode obscurecer o dever constitucional de garantir igualdade de acesso a todas as crianças, independentemente do local de residência (art. 208, CF). A literatura sobre políticas públicas alerta que a eficácia (existência formal de vagas) só se converte em efetividade quando há equidade territorial, ou seja, quando os recursos e serviços estão distribuídos de forma a reduzir desigualdades (Secchi, 2010; Bucci, 2013).

Além disso, a baixa presença de UEIs rurais implica a manutenção do arranjo improvisado em que escolas de ensino fundamental, muitas vezes sem estrutura adequada, continuam a absorver turmas da educação infantil. Tal cenário fragiliza a qualidade pedagógica, compromete o atendimento integral das crianças de 0 a 5 anos e reforça desigualdades históricas entre o campo e a cidade. Trata-se de um claro exemplo de eficácia normativa parcial - as metas foram formalmente assumidas - mas de efetividade social reduzida, já que as crianças residentes em áreas rurais permanecem em posição de desvantagem quanto ao direito fundamental à educação infantil.

Desse modo, avaliar a política exige reconhecer que a universalização do acesso não pode ser confundida com mera oferta parcial de vagas, mas acesso igualitário a todos, além de incorporar a qualidade pedagógica e o atendimento especializado a crianças de 0 a 5 anos, conforme defendem Cury (2010) e Campos (2013).

Além disso, a avaliação da efetividade revela que, embora tenham sido realizados esforços relevantes de construção e realocação de prédios — com seis unidades contempladas por novas estruturas do Programa ProInfância, somadas a outras criadas por meio de recursos municipais, parcerias público-privadas e locações —, o ritmo irregular das entregas, aliado a

problemas administrativos, comprometeu os resultados. O caso da UEI Alice Dias da Silva, por exemplo, que aparece registrada no SIMEC como “cancelada” mesmo após sua inauguração, ilustra de forma emblemática as fragilidades da governança e as limitações da capacidade de execução do município.

Do ponto de vista da política pública, isso confirma o argumento de Pressman e Wildavsky (1973), de que a implementação sofre com “gargalos” ao longo da cadeia decisória, reduzindo a probabilidade de sucesso integral.

Outro parâmetro avaliativo é a ampliação de vagas. No biênio 2024–2025, foram criadas 615 novas vagas, sendo 405 em creche e 210 em pré-escola. O dado revela sensibilidade da gestão ao grande déficit identificado em 2024, quando o cadastro de reserva registrava 576 solicitações de vagas em educação infantil, das quais 488 para creches. Já em junho de 2025, a SME informou que quase 300 crianças, não matriculadas, encontravam-se inscritas no cadastro de reserva, enquanto centenas de outras crianças matriculadas, seja na rede pública seja na rede privada, estavam inscritas em fila de espera na esperança de conseguirem vagas em unidades mais próximas às suas residências.

Essa relação entre oferta e demanda revela que a eficácia (criação de vagas) não se traduziu em efetividade (redução do déficit), reforçando a necessidade de compreender o direito à educação infantil não apenas em termos quantitativos, mas como garantia de acesso real e equitativo.

Nesse sentido, a avaliação também deve considerar a coexistência paradoxal entre vagas ociosas e filas de espera. Em 2025, Mossoró registrava 1.003 vagas não preenchidas (415 em creches e 578 em pré-escolas), ao mesmo tempo em que mantinha uma fila de espera significativa. Esse dado sugere falhas na gestão administrativa do processo de matrícula, ausência de critérios transparentes de acesso e barreiras socioespaciais que impedem famílias de utilizar vagas disponíveis em locais distantes de suas residências. A teoria dos “burocratas de nível de rua” de Lipsky (1980) ajuda a compreender como práticas cotidianas de alocação, muitas vezes marcadas por discricionariedade, podem reproduzir desigualdades sociais mesmo diante de vagas formais não ocupadas.

A avaliação da política também expõe o baixo avanço na implementação da educação em tempo integral. Embora a Meta 1 previsse a ampliação dessa modalidade, até 2025 apenas duas UEIs (Elineide Carvalho e Adalgiza Fernandes) funcionavam integralmente, somadas a oito turmas isoladas em diferentes unidades. Essa realidade contrasta com o marco normativo

que, desde 2018, previa a elaboração de um plano específico, mas cuja formalização só ocorreu em 2025, com o Decreto nº 7.395.

Esse atraso comprometeu a efetividade da Meta 1, pois as medidas estruturantes foram postergadas para um momento em que o ciclo do plano praticamente se encerrava, revelando que o Executivo tratou o tempo integral mais como um apêndice formal do que como prioridade substantiva da política educacional. À luz da teoria das políticas públicas, trata-se de um exemplo de “implementação retardada” (Howlett, Ramesh & Perl, 2013), em que a defasagem entre formulação e execução fragiliza o impacto social da política e reduz seu alcance transformador.

A dimensão orçamentária oferece outro critério fundamental de avaliação. Nos três PPAs analisados (2014–2017, 2018–2021 e 2022–2025), observa-se que, embora as dotações atualizadas tenham sido significativas, a taxa média de execução oscilou entre 68% e 71%. Contudo, a análise desagregada revela um padrão consistente: alta execução nas rubricas de manutenção e custeio (principalmente com recursos do Fundeb), mas baixíssima execução nas rubricas de expansão, construção e tempo integral. Isso confirma que a política educacional local privilegia a manutenção do *status quo*, assegurando a eficácia mínima de funcionamento da rede, mas sacrificando a efetividade da expansão e da qualidade da educação infantil.

Do ponto de vista da capacidade administrativa, a avaliação mostra que os entraves não foram apenas financeiros, mas também técnicos e institucionais. O crescimento urbano desordenado de Mossoró ampliou a demanda em bairros periféricos sem que houvesse investimentos proporcionais em infraestrutura educacional nesses locais. Assim, filas de espera se concentraram em bairros como Sumaré e Vingt Rosado, enquanto vagas ociosas persistiram em regiões menos populosas. Essa desarticulação entre planejamento urbano e educacional ilustra o que Secchi (2013) denomina de falha de coordenação intersetorial, comprometendo a equidade territorial do atendimento.

Outro elemento crítico da avaliação é a governança interfederativa. Embora o município tenha solicitado a cessão de prédios estaduais para ampliar a oferta, as respostas foram negativas ou inexistentes, o que limitou alternativas de expansão a médio prazo. A ausência de cooperação vertical, como destaca Arretche (2003), compromete a capacidade de execução em sistemas federativos, onde o sucesso das políticas depende da articulação entre diferentes níveis de governo. Em Mossoró, a fragilidade dessa articulação acentuou a dependência de recursos federais.

No campo normativo, o município cumpriu parcialmente o requisito de eficácia: elaborou relatórios, criou fóruns e comissões e formalizou políticas. No entanto, a efetividade foi reduzida porque tais instrumentos não se converteram em práticas regulares de avaliação e em decisões que corrigissem os rumos da política. O resultado é uma discrepância entre o que Peters e Pierre (2005) chamam de “governança formal” e “governança efetiva”, em que as estruturas existem, mas carecem de força operativa para produzir resultados.

Assim, verifica-se que a avaliação da Meta 1 em Mossoró confirma um padrão típico de políticas públicas em contextos de desigualdade: avanços pontuais convivendo com limites estruturais. A eficácia foi alcançada em alguns aspectos - ampliação de unidades, manutenção da rede, criação de vagas -, mas a efetividade social permaneceu aquém, diante do déficit persistente, da baixa qualidade da expansão e da falta de equidade territorial.

Em termos analíticos, a avaliação demonstra que o direito à educação infantil, embora reconhecido e formalmente assegurado, ainda não alcançou plena realização no município, permanecendo como promessa normativa em disputa com as limitações concretas da realidade administrativa e financeira.

4.2.4 Análise e discussão da efetividade a partir da atuação do Executivo

A análise da atuação do Poder Executivo no cumprimento da Meta 1 do PME de Mossoró (2015–2025) revela um cenário complexo, em que avanços incontestáveis coexistem com limitações estruturais que impediram a tradução plena do direito à educação infantil em realidade para todas as crianças. Essa dualidade confirma a premissa metodológica desta pesquisa de que a existência de normas, planos e discursos institucionais não equivale, por si só, à efetividade do direito fundamental.

No ciclo de formulação das políticas, o Executivo demonstrou elevado grau de aderência ao desenho previsto no PME. Foram instituídos instrumentos normativos, relatórios, estudos diagnósticos e atos administrativos que evidenciam preocupação formal com a execução da Meta 1. Contudo, como alerta Bucci (2006), políticas públicas só se cumprem de fato quando o planejamento se converte em ação pública dotada de capacidade transformadora - elemento que, embora presente em momentos específicos, não se manifestou de modo contínuo ao longo da década analisada.

A metodologia qualitativa de triangulação documental adotada permitiu observar que o principal gargalo da política se localizou não no plano normativo, mas na fase de implementação. Em diversos períodos, o Executivo não conseguiu sustentar a abertura de novas vagas de creche no mesmo ritmo da demanda diagnosticada, gerando o fenômeno da expansão insuficiente. Essa dinâmica confirma a distinção feita por Sarlet (2012) entre eficácia e efetividade: a previsão normativa existia, mas a entrega do direito foi parcial.

O cotejo entre documentos revela uma assimetria marcante entre pré-escola e creche. A pré-escola evoluiu de modo mais consistente e próximo da universalização, enquanto a creche permaneceu em nível de atendimento distante do ideal constitucional. Isso indica que a concretização prioritária da primeira infância dependeu dos imperativos de obrigatoriedade escolar (como na pré-escola), e não exclusivamente da proteção da criança como sujeito de direitos, o que fere a lógica constitucional da prioridade absoluta.

A análise mostrou ainda que, mesmo nos anos em que houve expansão da rede, o avanço não se deu de forma territorialmente equânime. A maior parte das novas vagas se concentrou em áreas centrais e bairros de maior densidade populacional, enquanto periferias e zonas rurais permaneceram com evolução lenta. Portanto, a política produziu efetividade seletiva, um tipo de eficácia parcial que contraria o ideal de igualdade material.

Em termos propostos por Alexy (2008), observa-se que a política do Executivo não atingiu o grau máximo de concretização possível dentro do conjunto de condições institucionais e financeiras disponíveis. A decisão de concentrar a expansão em determinadas áreas não foi acompanhada de justificativas normativas robustas, o que indica que a restrição fática da política não foi demonstrada como constitucionalmente inevitável.

A execução orçamentária é o indicador mais fortemente correlacionado com o grau de efetividade. Embora os documentos indiquem previsão significativa de recursos para educação infantil, a execução financeira real foi oscilante e, em vários períodos, inferior ao autorizado. Isso enfraqueceu a capacidade do Executivo de produzir novas vagas e evidencia uma prioridade discursiva desacompanhada de prioridade orçamentária efetiva.

O comportamento orçamentário pode ser visualizado de forma sintética na tabela abaixo, construída com base na comparação entre execução financeira, expansão de vagas e coerência entre planejamento e resultados.

Tabela 17 – Avaliação integrada da atuação do Executivo por ciclo bienal

Ciclo	Execução orçamentária da educação infantil	Expansão de vagas	Aderência entre metas e resultados	Grau de efetividade
2015–2017	Média	Baixa	Baixa	Baixa
2018–2019	Média-alta	Média	Média	Média
2020–2021	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
2022–2023	Média-baixa	Média-baixa	Baixa	Baixa
2024–2025	Média	Média	Média-baixa	Média-baixa

Fonte: elaboração do autor com base nos documentos da pesquisa.

A tabela revela duas tendências metodologicamente relevantes: (a) a expansão da rede acompanhou de perto as variações da execução orçamentária, confirmando o foco do financiamento para a concretização da Meta 1; e (b) nenhum ciclo bienal atingiu grau alto de efetividade, o que indica que os avanços, embora reais, não configuraram consolidação estrutural do direito.

A coerência entre discurso institucional e resultados também foi objeto de análise. Os relatórios administrativos apresentaram sistematicamente linguagem de êxito e de “política em funcionamento”, mas em vários períodos tais afirmações não foram corroboradas por evolução proporcional do número de matrículas ou ampliação de unidades. Essa dissonância confirma a hipótese metodológica de que o controle empírico é indispensável para distinguir retórica institucional de efetividade concreta.

A ausência de mecanismos permanentes de monitoramento da Meta 1 comprometeu a capacidade do Executivo de corrigir falhas de implementação. Constatou-se que a avaliação periódica não ocorreu de forma sistemática e, sobretudo, não foi vinculada a tomada de decisão orçamentária e administrativa. Políticas que carecem de mecanismos de *feedback* tendem a oscilar, e foi exatamente essa a dinâmica observada.

No campo territorial, a política demonstrou baixa aderência à gestão da demanda. A inexistência de busca ativa ou sistemas de informação para identificar crianças fora da rede impediu que a política respondesse ao déficit real. Como consequência, o crescimento da oferta foi orientado por lógica de oferta administrativa - e não por justiça distributiva voltada à equidade.

Esses achados permitem retomar agora o diálogo com o marco teórico. Sarlet (2012) denomina de “eficácia frustrada” os casos em que o titular tem direito juridicamente

reconhecido, mas não usufrui da prestação. Na política municipal de creches, esse fenômeno foi recorrente, pois o direito constava nos planos e responsabilidades, mas as crianças permaneciam fora da rede.

No marco teórico de Alexy (2008), a atuação do Executivo não alcançou o grau ótimo de concretização compatível com o status de direito fundamental da educação infantil. Restrições orçamentárias e administrativas podem limitar a política, mas devem ser justificadas com argumentos de ponderação; quando a restrição não é fundamentada, o Estado falha na otimização constitucional do direito.

Além disso, os achados demonstram déficit de juridicidade da política pública, nos termos defendidos por Bucci (2006). A Constituição exige não apenas planejamento e enunciação normativa, mas encadeamento entre planejamento → orçamento → execução → resultado. A política analisada cumpriu os dois primeiros itens de modo mais consistente, mas não consolidou o terceiro e quarto.

A pesquisa também confirma que a efetividade da educação infantil depende de institucionalidade, e não apenas de vontade política ocasional. Períodos de maior expansão corresponderam à priorização governamental, não a mecanismos institucionais permanentes de proteção da primeira infância. Isso explica a oscilação dos resultados ao longo do tempo.

Outro aspecto identificado é o da “expansão compensatória”: em determinados ciclos, aumentos localizados de matrícula ocorreram sem correspondência em infraestrutura física. Isso mantém crianças na rede, mas amplia turmas e coloca pressão sobre professores, fragilizando a qualidade do atendimento e violando o núcleo essencial do direito à educação infantil.

Na pré-escola, a universalização numérica não implicou universalização real; ainda que a cobertura tenha sido alta, persistiram microdesigualdades e interrupções de matrículas em pequenos municípios. Isso mostra que cobertura estatística não é sinônimo de efetividade, sobretudo quando a qualidade da permanência é desigual.

No balanço interpretativo, verifica-se que a atuação do Executivo municipal foi capaz de gerar avanços substantivos, mas não sustentáveis. A política não se perdeu, mas também não se consolidou. Sua trajetória é marcada pela intermitência - avanço, estagnação e retomada - condição incompatível com a progressividade dos direitos sociais.

Essa análise permite afirmar com segurança metodológica que o Poder Executivo foi o responsável principal pelos avanços obtidos, mas também a instância cujas limitações estruturais impediram que a Meta 1 atingisse sua plenitude. A política foi eficaz juridicamente e parcialmente efetiva socialmente, mas insuficiente para universalizar o acesso à creche.

Portanto, o dever constitucional do Município permanece parcialmente inadimplido. As condições institucionais e financeiras existentes permitiam maior concretização do direito do que a efetivada, o que confirma a tese orientadora deste trabalho: a política municipal de educação infantil de Mossoró avançou, mas não otimizou o direito fundamental no máximo grau possível - e isso constitui forma de violação por insuficiência.

A análise da atuação do Poder Executivo, embora reveladora de avanços normativos e administrativos, demonstrou que a efetividade da Meta 1 depende de um ecossistema institucional mais amplo do que a ação isolada do gestor público. A política de educação infantil não se concretiza apenas pela implementação governamental, pois requer respaldo legislativo adequado, controle democrático, alocação orçamentária coerente e monitoramento permanente da execução do PME.

A efetividade da Meta 1 não depende exclusivamente de mais vagas, mas de uma mudança de racionalidade institucional: deixar de gerenciar demanda e passar a garantir direito. A Constituição não admite que o direito à educação infantil seja condicionado ao ritmo administrativo da gestão; exige sua realização dentro do tempo da infância - tempo que não se repete, não se estende e não pode ser compensado.

Assim, o Executivo municipal é chamado a operar em conformidade com o comando constitucional de prioridade absoluta, internalizando a primeira infância como eixo estratégico, e não como política periférica ou residual. O parâmetro, em última instância, não é o esforço governamental, mas o resultado constitucional: a criança na escola, no tempo certo da infância.

O conjunto de achados empíricos indica que a superação da insuficiência de efetividade da educação infantil no âmbito municipal depende de transformações institucionais, e não apenas de ações pontuais. As proposições abaixo não têm caráter voluntarista ou programático; derivam diretamente da Constituição, da legislação infraconstitucional e do marco teórico adotado (força normativa da Constituição; mandados de otimização; eficácia/efetividade dos direitos sociais). Eis algumas proposições estruturantes para a política municipal de educação infantil (Meta 1 do PME):

Tabela 18 – Proposições estruturantes para a efetividade da Meta 1 do PME.

Eixo Estratégico	Proposição Principal	Mecanismos de Implementação
1. Planejamento decenal vinculado	Institucionalizar planejamento decenal com metas intermediárias vinculantes	• Metas anuais com recorte territorial (bairros/zonas educacionais) • Definição de prazos, impacto financeiro e revisão periódica • Relatório anual de cumprimento acessível ao público • Priorização de bairros com maior déficit de vagas
2. Territorialização da política	Territorializar a expansão da educação infantil	• Cruzamento de dados demográficos, urbanísticos e educacionais • Inserção obrigatória de creches em novos loteamentos/regiões em crescimento • Divulgação mensal da lista de espera e da demanda manifesta
3. Transparência e controle social	Implementar transparência ativa e monitoramento contínuo	• Sistema unificado de matrícula com rastreabilidade dos critérios • Painel público com metas, obras, execução financeira e taxa de atendimento por território • Ação orçamentária específica para expansão da Educação Infantil (não agregada)
4. Financiamento protegido	Blindar orçamentariamente a Meta 1	• Percentual mínimo do orçamento de capital destinado à primeira infância • Plano de investimentos plurianual com previsão de custeio futuro
5. Força de trabalho estruturada	Instituir programa permanente de expansão e qualificação profissional	• Concurso periódico para docentes e auxiliares da Educação Infantil • Política de formação continuada focada na primeira infância • Matriz de dimensionamento de pessoal vinculada ao número de matrículas • Cronograma progressivo de ampliação com metas territoriais
6. Educação infantil em tempo integral	Transformar a creche em tempo integral em política pública de Estado	• Critérios transparentes para seleção das unidades que ofertarão tempo integral • Monitoramento anual do impacto sobre fila de espera e equidade territorial

Fonte: elaboração do autor

Assim, para compreender o grau de efetividade do direito à educação infantil em Mossoró, torna-se indispensável examinar a forma como o Poder Legislativo municipal atuou - ou deixou de atuar - na produção legislativa, no debate político e na fiscalização da política educacional, especialmente no período de vigência do PME. Só então será possível avaliar se o arcabouço institucional colaborou com a otimização do direito fundamental ou contribuiu para a sua eficácia frustrada.

4.3 Atuação do Legislativo na efetivação da Meta 1 do PME de Mossoró

O exame da atuação do Poder Legislativo municipal, para fins de aferição da efetividade da Meta 1 do Plano Municipal de Educação de Mossoró (2015–2025), exige a decomposição analítica de suas funções constitucionais e regimentais. No modelo de Estado constitucional de direitos, a Câmara Municipal não se limita à produção normativa, mas exerce papel determinante na institucionalização, monitoramento e correção das políticas públicas educacionais. Sua atuação - ou omissão - constitui vetor diretamente relacionado à eficácia jurídico-institucional da política de educação infantil, uma vez que as decisões legislativas afetam, de forma imediata, o planejamento de médio prazo, o financiamento e a governança da expansão das vagas em creche e pré-escola.

Para evitar uma avaliação genérica ou meramente descritiva da atividade parlamentar, adotou-se um protocolo metodológico de análise estruturada, organizado em eixos que correspondem às funções essenciais do Legislativo no campo das políticas públicas educacionais.

Tabela 19: Dos eixos metodológicos – Poder Legislativo

Eixo de Atuação	Objeto de Análise	Finalidade
1. Elaboração Normativa	Verificar se projetos de lei foram criados e leis aprovadas, no período de 2015–2025, que dialogam com a efetividade do acesso à educação infantil.	Avaliar se a legislação contribuiu de modo concreto para a implementação e efetividade da Meta 1.
2. Debate Político	Identificar se a Câmara Municipal realizou audiências públicas, no período de 2015–2025, voltadas especificamente à educação infantil.	Examinar se o Legislativo cumpriu sua função de monitoramento e fiscalização da Meta 1 do PME.
3. Análise Orçamentária	Analisar os Planos Plurianuais (PPAs) e demais instrumentos orçamentários do período de 2015–2025.	Verificar se houve ampliação dos recursos destinados à educação infantil para execução da Meta 1.

Fonte: elaboração do autor

Esses eixos permitem rastrear se a Câmara Municipal, entre 2015 e 2025, cumpriu sua missão constitucional de concretização progressiva do direito social à educação infantil, observando não apenas a existência de leis, mas também o grau de aderência entre o discurso político, o desenho orçamentário e os resultados materiais. A tabela acima sistematiza esses eixos metodológicos e orienta a análise empírica subsequente.

4.3.1 Elaboração normativa

Nesse eixo, realizou-se sistematização analítica das produções normativas disponibilizadas no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Mossoró, (2015 a 2025), que possuam vínculo direto ou indireto com a denominada “dimensão de acesso” à educação infantil, tal como delineada nas diretrizes constitucionais e infraconstitucionais, bem como com a finalidade específica da Meta 1.

Trata-se de exercício indispensável não apenas para identificar o arcabouço legislativo produzido no período, mas também para avaliar, sob um prisma crítico, em que medida tais normas contribuem, efetiva e materialmente, para o avanço das políticas públicas voltadas à universalização da pré-escola e à ampliação do atendimento em creches, evitando que o discurso normativo permaneça em esfera meramente programática, desprovido de força transformadora no plano fático. Eis a legislação catalogada:

Tabela 20: Leis Municipais Relacionadas à Meta 1 do PME (2015–2024)

Lei	Data	Objeto
3.298/2015	04/08/2015	Aprova o Plano Municipal de Educação de Mossoró.
3.648/2018	25/11/2018	Dispõe sobre a garantia de vagas para irmãos no mesmo estabelecimento de ensino público do município de Mossoró.
3.704/2019	13/03/2019	Institui o Sistema de Avaliação da Educação Municipal (SIAVE), no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.
3.937/2022	31/03/2022	Dispõe sobre a denominação de U.E.I Neusa Xavier Linhares, localizada no bairro Nova Mossoró, criada inicialmente em PPP (Decreto nº 6.383/2021).
4.016/2023	27/03/2023	Institui o “Programa Adote uma Escola”, incentivando pessoas físicas, jurídicas e sociedade civil para conservação das escolas e UEIs.
4.112/2023	22/12/2023	Institui o “Programa Mossoró Cidade Educação”, destinado à estruturação, ao desenvolvimento e à implementação de estratégias de gestão da rede.
4.153/2024	05/07/2024	Dispõe sobre a denominação de U.E.I. Júlio Mendes da Silva, situada na comunidade rural Poço 10, em Mossoró.

Fonte: Elaboração do autor

A análise empírica do conjunto de leis acima referido evidencia um cenário de baixa densidade normativa em relação à concretização da Meta 1. Foram identificadas sete normas que, em maior ou menor grau, dialogam com políticas públicas relacionadas à educação infantil. Entretanto, ao examinar o conteúdo dessas leis à luz das categorias de eficácia e efetividade, percebe-se que a produção legislativa municipal, embora formalmente alinhada ao tema educacional, apresenta resultados incipientes no que tange à transformação concreta do direito fundamental à educação infantil.

A Lei nº 3.298/2015, que instituiu o próprio PME (2015-2025), constitui a peça normativa central e, sob o prisma da eficácia formal, representa o ato inaugural que viabiliza

juridicamente a execução da Meta 1. Depois dela, a Lei que merece destaque é a nº 4.112/2023, que institui o “Programa Mossoró Cidade Educação”, por tratar de investimentos que contemplam educação em todas as suas dimensões: pedagógica, administrativa e financeira, por meio de eixos, como a infraestrutura das escolas e unidades de educação infantil.

Contudo, a mera promulgação do PME e do próprio “Programa Mossoró Cidade Educação” não se traduz automaticamente em efetividade, pois a materialização do direito exige o desdobramento concreto de medidas normativas, orçamentárias e administrativas que assegurem, no plano fático, a ampliação de vagas e a universalização do acesso.

A carência de leis específicas sobre o acesso à educação infantil - que enfrentem diretamente esses desafios - revela uma lacuna entre a previsão programática e a concretização material do direito, configurando uma “eficácia apenas parcial” e uma “efetividade limitada”. Nesse sentido, Dworkin (2002) adverte que a legitimidade das promessas normativas depende de sua tradução em práticas institucionais consistentes, sob pena de se converterem em “direitos de papel”.

É bem verdade que Leis como a nº 3.704/2019, que institui o Sistema de Avaliação da Educação Municipal, e a nº 4.016/2023 (Programa Adote uma Escola), que cria programa educacional de escopo mais amplo, possuem potencial para influenciar a Meta 1, seja por meio de monitoramento de resultados, seja por ações de melhoria da qualidade educacional.

Entretanto, sua contribuição para a efetividade da educação infantil depende da integração efetiva com políticas de expansão de vagas, o que não se verifica de forma expressiva no contexto analisado. Essa situação remete aos ensinamentos de Bucci (2013), segundo a qual políticas públicas fragmentadas tendem a produzir efeitos pontuais, sem capacidade de reconfigurar estruturalmente as condições de exercício dos direitos sociais.

Do ponto de vista da eficácia administrativa, esses programas podem cumprir objetivos internos, mas sem articulação estratégica específica com a Meta 1 tendem a produzir impactos fragmentados e insuficientes para transformar indicadores de acesso à educação infantil. Essa constatação remete à observação de Amartya Sen (2010), segundo a qual a expansão de liberdades substantivas - como a educação - não decorre apenas da existência de programas, mas de sua coerência sistêmica e capacidade de atingir diretamente os grupos em situação de maior vulnerabilidade.

Ainda mais restrito é o alcance das Leis nº 3.937/2022 e nº 4.153/2025, que apenas designam prédios para funcionamento de unidades de educação infantil, e da Lei nº 3.468/2018, que garante matrícula conjunta de irmãos - direito já assegurado pelo ECA (art. 53, V).

Na maioria das vezes, embora possam produzir efeitos localizados, essas normas não representam instrumentos robustos de efetividade, pois não ampliam substancialmente a capacidade de atendimento nem estruturam políticas permanentes para a educação infantil. Sob o prisma da eficácia jurídica, cumprem função específica e pontual; sob o prisma da efetividade, apresentam impacto sistêmico muito baixo.

Assim, no período analisado, a atuação legislativa municipal indica predomínio de uma eficácia formal - expressa na existência de leis com algum vínculo com a educação infantil -, mas com limitada capacidade de conversão dessas normas em efetividade material, isto é, em transformação real das condições de acesso e qualidade da educação infantil.

Isso implica dizer que não houve aprovação de proposições legislativas que, de maneira concreta, viabilizassem a efetividade da Meta 1, perpetuando a distância entre o compromisso normativo e a materialização prática do direito fundamental à educação infantil. Essa matéria foi muito pouca discutida no âmbito normativo, posto que o Parlamento sequer discutiu e aprovou uma das principais medidas necessárias ao cumprimento da Meta 1, qual seja: um Plano de Expansão de Vagas na Educação Infantil.

A discussão e aprovação de um Plano de Expansão de Vagas para a educação infantil pelo Poder Legislativo municipal reveste-se de importância estratégica e constitucional. Ao aprovar um Plano de Expansão, o Legislativo não apenas estabelece metas quantitativas e qualitativas claras para o atendimento da demanda reprimida por creches e pré-escolas, como também cria parâmetros normativos e políticos que orientam a ação do Executivo, vinculando a elaboração orçamentária e a alocação de recursos.

Sob o ponto de vista democrático, a formulação e aprovação legislativa desse plano promovem transparência e participação social, possibilitando que a sociedade acompanhe, critique e proponha ajustes nas prioridades estabelecidas. Além disso, um plano aprovado pelo Legislativo adquire força normativa capaz de reduzir a descontinuidade administrativa, garantindo que a expansão de vagas seja tratada como política de Estado, e não como ação episódica de governo.

Nesse sentido, a inércia do Legislativo em liderar esse debate e formalizar um plano compromete a eficácia e a efetividade da Meta 1 do PME, perpetuando desigualdades no

acesso à educação infantil e fragilizando o controle social sobre a implementação das políticas educacionais. Essa postura, como adverte Alexy (2008, p. 579), compromete o “caráter vinculante e obrigatório” dos direitos fundamentais, cuja concretização exige não apenas proclamações normativas, mas ações estatais consistentes e contínuas.

Cumpra dizer que a Câmara Municipal de Mossoró conta, em sua estrutura interna, com uma Comissão Temática de Educação, composta por cinco parlamentares e formalmente incumbida de apreciar matérias relativas à política educacional, bem como de exercer funções de fiscalização e acompanhamento das ações do Poder Executivo no setor.

Em relação à atividade de monitoramento, a Câmara Municipal de Mossoró, representada por um vereador e uma suplente, integrou a comissão coordenadora pela avaliação do PME. Em 27 de dezembro de 2017, o representante legislativo assinou - junto com representantes da Secretaria Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Educação e do Fórum Municipal de Educação – o único Relatório Avaliativo produzido ao longo do decênio por aquela Comissão, referente ao biênio 2015-2017⁴. Isso leva a crer, pela própria ausência de novos relatórios, que não houve monitoramento efetivo ao longo dos anos subsequentes.

Nesse sentido, embora se reconheça que a comissão temática mantém certa regularidade em suas atividades e atuações institucionais na área educacional, constata-se que, no tocante específico à educação infantil e à implementação da Meta 1 do PME, não se verificaram avanços significativos. Faltaram iniciativas de monitoramento sistemático e ações fiscalizatórias efetivas sobre o cumprimento das metas de universalização da pré-escola e ampliação de vagas em creches.

A baixa prioridade da Meta 1 na agenda legislativa e a prevalência de iniciativas indiretas ou pontuais refletem um padrão de “omissão relativa”, em que a universalização da educação infantil permanece mais como promessa normativa do que como realidade concretizada.

Nesse sentido, a avaliação crítica da atuação legislativa revela que, embora haja conformidade mínima com o dever constitucional de legislar sobre educação, a ausência de medidas estruturantes compromete tanto a eficácia plena quanto a efetividade substancial das políticas voltadas à primeira infância no município.

4 Documento já descrito e examinado no tópico sobre a análise da fase de monitoramento da política pública pelo Executivo.

4.3.2 Debate político e promoção de audiências públicas

O segundo eixo da análise empírica diz respeito ao espaço de deliberação e participação proporcionado pelo Legislativo, considerando-se que o debate político e a promoção de audiências públicas constituem dimensões centrais para a construção democrática das políticas educacionais. De início, cumpre dizer que essa participação social será observada apenas em relação aos momentos de audiências públicas, e não às sessões ordinárias e extraordinárias propriamente ditas.

Nesse sentir, com base em informações fornecidas pela própria secretaria legislativa da Câmara Municipal de Mossoró, não foi constatada a realização de nenhuma audiência pública, de iniciativa do próprio Legislativo, no período de vigência do PME (agosto de 2015 a agosto de 2025), para fins de discussão, fiscalização, monitoramento e/ou avaliação da meta 1 do Plano Municipal de Educação.

Todavia, há registro de uma audiência pública realizada em 07 de maio de 2015, ou seja, antes da aprovação do PME (2015-2025) em 04 de agosto de 2015, de iniciativa da comissão temática da casa legislativa, tendo como pauta a discussão do PNE (2014-2024) e a necessidade de elaboração do PME (2015-2025).

Dessa audiência participaram os seguintes convidados: i. senhores vereadores; ii. Secretária Municipal de Educação (SME); iii. Presidente do Conselho Municipal de Educação (CME); iv. Representante da 12ª Diretoria Regional de Educação (Direc); v. Presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Mossoró (Sindserpum); vi. Representante da Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa); vii. Representante da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Uern); viii. Representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

O levantamento empírico demonstra que, ao longo de uma década, foi realizada apenas uma audiência pública na Câmara Municipal de Mossoró para tratar do PME ou, mais especificamente, da Meta 1 ou do monitoramento e fiscalização de metas e estratégias. Esse dado, por si só, revela um padrão de baixa participação social nos processos decisórios relacionados à política educacional da primeira infância, indicando que o Legislativo municipal não tem utilizado, de forma sistemática, um dos principais instrumentos de diálogo institucionalizado com a sociedade civil: a audiência pública.

Na ata da referida audiência pública, não consta o registro de falas de eventuais cidadãos e/ou populares presentes. Dentre os principais discursos, foi possível destacar o do CME, do Sindserpum e da SME, a saber:

Tabela 21: Síntese dos discursos dos participantes da audiência pública (07/05/2015)

Representação	Síntese dos Discursos
CME (Conselho Municipal de Educação)	- Defendeu que o PNE e o PME devem ser tratados como planos de Estado, não de governo, transcendendo agendas políticas transitórias. - Cobrou maior participação do Legislativo, especialmente no seminário de socialização. - Reforçou a importância de aprovar o PME, cuja minuta estava em elaboração por equipe técnica.
Sindserpum (Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Mossoró)	- Destacou que o PNE é uma conquista da sociedade brasileira. - Ressaltou os desafios para seu cumprimento, sobretudo no financiamento da educação infantil.
SME (Secretaria Municipal de Educação)	- Reconheceu a necessidade de ampliar vagas na educação infantil. - Informou que 30,4% das receitas correntes do município haviam sido investidas em educação no ano anterior, sem detalhar a parcela destinada à educação infantil. - Comunicou a construção de cinco unidades de educação infantil para ampliar a rede. - Registrou que a fiscalização do PME é prerrogativa do CME e do Legislativo. - Atribuiu parte das dificuldades de oferta de vagas ao crescimento desordenado de alguns bairros.
Outros (participantes diversos)	- Apontaram questões variadas, não restritas à educação infantil: redução da maioria penal; analfabetismo funcional de jovens; valorização salarial de professores; capacitação profissional; reposição de conteúdos; falta de transporte escolar, entre outros.

Fonte: elaboração do autor

A literatura é enfática quanto ao papel estratégico das audiências públicas no processo legislativo. Para Habermas (1997), espaços públicos deliberativos permitem que a formação da opinião e da vontade política seja orientada pela “força do melhor argumento” e não pela lógica estrita do poder. No campo jurídico-político brasileiro, Bucci (2006) aponta que as audiências públicas constituem mecanismo de concretização da democracia participativa prevista na CF, pois funcionam como instâncias de “accountability horizontal e vertical”, permitindo à população acompanhar, fiscalizar e influenciar a formulação e o monitoramento de políticas públicas.

Portanto, a realização de apenas um evento dessa natureza em dez anos representa não apenas uma insuficiência quantitativa, mas também qualitativa, já que limita as oportunidades de construção de consensos e de identificação de prioridades a partir das demandas da

sociedade. Essa omissão enfraquece o controle social sobre a execução do PME e, como destaca Avritzer (2002, p. 118), compromete a legitimidade das decisões, na medida em que “a qualidade da democracia depende da presença de canais institucionais que permitam a interação constante entre representantes e representados”.

Essa constatação se aproxima das críticas formuladas por Gargarella (2013, p. 57), para quem o desenho institucional de muitos parlamentos latino-americanos - inclusive no Brasil - favorece um “diálogo surdo” entre representantes e sociedade, no qual as instituições mantêm estruturas formais de participação, mas não as utilizam de maneira efetiva para influenciar o conteúdo das políticas públicas.

Além disso, o baixo uso desse mecanismo indica uma lacuna na efetivação do que Dahl (2001, p. 45) denomina “processo democrático efetivo”, no qual a inclusão e a participação informada dos cidadãos são condições indispensáveis para que as políticas públicas correspondam às necessidades reais da população. Sem esse diálogo contínuo, corre-se o risco de que a Meta 1 permaneça como uma formulação abstrata, sem conexão direta com os problemas concretos enfrentados por famílias e crianças no acesso à educação infantil.

Portanto, a constatação de que o Legislativo municipal promoveu apenas uma audiência pública sobre a Meta 1 ou o PME em dez anos, inclusive sem encaminhamentos, evidencia não apenas uma falha procedimental, mas também um déficit democrático que repercute diretamente sobre a eficácia e a efetividade das políticas públicas educacionais. Tal quadro requer uma reorientação institucional que valorize o debate político amplo, aberto e regular, incorporando de forma permanente a participação social como componente estruturante da política educacional local.

4.3.3 Análise orçamentária

O terceiro eixo trata-se da capacidade de o Poder Legislativo destinar recursos orçamentários para a educação por meio da aprovação do orçamento público. A alocação adequada de verbas é fundamental para garantir a infraestrutura escolar, a formação continuada dos profissionais da educação, a aquisição de materiais didáticos e o desenvolvimento de programas que promovam a inclusão e a qualidade do ensino.

Conforme visto no tópico referente à análise da atuação do Poder Executivo, foi possível observar a descrição detalhada de rubricas orçamentárias dos últimos três PPAs na área da educação infantil em Mossoró/RN, o que pode ser sintetizado por meio da tabela abaixo. Eis a legislação orçamentária do período:

Tabela 22 – Relação de Matérias Orçamentárias do Município de Mossoró (2015–2025)

Instrumento	Lei nº	Período de Referência
Plano Plurianual (PPA)	3.104/2014	2014–2017
	3.602/2018	2018–2021
	3.903/2021	2022–2025
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	3.183/2014	2015
	3.304/2015	2016
	3.525/2017	2017
	3.531/2017	2018
	3.644/2018	2019
	3.721/2019	2020
	3.798/2020	2021
	3.881/2021	2022
	3.953/2022	2023
	4.042/2023	2024
	4.155/2024	2025
Lei Orçamentária Anual (LOA)	3.269/2015	2015
	3.371/2016	2016
	3.526/2017	2017
	3.603/2018	2018
	3.680/2018	2019
	3.743/2019	2020
	3.873/2020	2021
	3.926/2022	2022
	4.004/2022	2023
	4.074/2023	2024
	4.175/2024	2025

Fonte: Leis Municipais de Mossoró (2015-2025). Elaboração do autor.

Além de aprovar as leis orçamentárias, é dever do Legislativo Municipal monitorar e fiscalizar a implementação das políticas educacionais, especialmente para que os recursos destinados à educação sejam aplicados de forma transparente e eficaz. Essa função fiscalizatória é, portanto, primordial para assegurar que os projetos educacionais alcancem seus objetivos, promovendo o acesso, a permanência, a qualidade e a equidade da educação infantil no contexto municipal.

Tabela 23: Síntese comparativa de dados da Educação Infantil nos PPAs de Mossoró (2016–2023)

Dimensão / Indicador	PPA 2016–2017	PPA 2018–2021	PPA 2022–2023
Previsão global (R\$)	66,4 milhões	228,1 milhões	132,5 milhões
Dotação atualizada (R\$)	93,9 milhões	235,8 milhões	186,6 milhões
Executado (R\$)	66,5 milhões (≈71%)	162,5 milhões (≈69%)	127 milhões (≈68%)

Dimensão / Indicador	PPA 2016–2017	PPA 2018–2021	PPA 2022–2023
Perfil do gasto	Forte concentração no Fundeb (60% e 40%) para manutenção; baixa execução em construção e tempo integral.	Idem: manutenção absorve a maioria dos recursos; construção tem execução parcial; tempo integral não executado.	Manutenção e Fundeb predominam; execução quase nula em expansão, mobiliário acessível e tempo integral.
Capacitação de profissionais	Baixa execução (≈34%).	Muito baixa execução (≈25%).	Execução nula (0%).
Construção/ ampliação de unidades	Previsto > R\$ 9,8 milhões, executado ≈3%.	Previsto > R\$ 11 milhões, executado ≈27%.	Previsto > R\$ 7,9 milhões, executado ≈17%.
Educação infantil em tempo integral	Quase nula.	Zero (apesar de previsão de R\$ 50 milhões).	Zero (com previsão de > R\$ 2 milhões).
Merenda escolar	Execução relativamente satisfatória (≈79% dos gêneros alimentícios).	Boa execução em gêneros alimentícios (≈43%).	Execução mediana (≈51%), mas utensílios/fardamentos negligenciados.

Fonte: Relatório do LOPP. Elaboração do autor

Esse quadro comparativo entre os últimos três PPAs demonstra que a Meta 1 do PME - universalizar a pré-escola e ampliar vagas em creche - permanece sem avanços estruturantes. O orçamento de 2016 a 2023 (período efetivamente examinado no viés orçamentário) não foi usado para expandir a rede física, e a ausência de execução em tempo integral sinaliza a perpetuação da demanda reprimida.

A análise dos três ciclos de PPA evidencia que, embora a Câmara Municipal tenha aprovado instrumentos de planejamento e orçamento que formalmente contemplam ações para a educação infantil, a execução orçamentária revela uma profunda distância entre a “eficácia normativa” e a “efetividade material” das políticas públicas.

Observa-se que o padrão recorrente é a priorização de despesas de manutenção - sobretudo via Fundeb - em detrimento de investimentos estruturantes, como a construção de novas unidades e a expansão do atendimento em tempo integral. Essa lógica, ainda que assegure o funcionamento básico das escolas e creches existentes, perpetua a insuficiência de vagas e a desigualdade no acesso, frustrando o núcleo essencial da Meta 1.

O sucesso das políticas educacionais depende não apenas da existência de normas, mas da capacidade institucional de transformar objetivos constitucionais em resultados verificáveis no cotidiano escolar (Vieira, 2018). No entanto, como visto, em Mossoró os dados revelam que tal capacidade permanece restrita, dada a predominância de despesas de custeio em detrimento de investimentos em expansão. Nesse cenário, o papel do Legislativo de Mossoró se mostra ambíguo⁵.

⁵ Enquanto em Mossoró observa-se uma atuação legislativa marcada pela baixa densidade normativa e pela ausência de planos específicos de expansão de vagas, experiências de outros municípios brasileiros revelam

Por um lado, ao aprovar os PPAs e as leis orçamentárias, cumpre formalmente seu dever constitucional de legislar sobre educação. Por outro, ao não deliberar sobre um plano específico de expansão de vagas, ao não exigir metas claras de execução orçamentária e ao não fiscalizar de modo contínuo a aplicação dos recursos públicos destinados à educação infantil, o Parlamento municipal contribui para a manutenção de um ciclo de baixa efetividade.

Trata-se de uma omissão relativa: o Legislativo municipal participa do processo normativo, votando e aprovando as leis orçamentárias, mas se abstém de induzir, fiscalizar, acompanhar e cobrar do Executivo a implementação das políticas capazes de universalizar a pré-escola e ampliar o acesso às creches.

Diante dessa realidade, o Legislativo mossoroense se mostra aquém de sua função constitucional de coautor e fiscalizador das políticas públicas educacionais. A atuação do Legislativo costuma limitar-se à aprovação formal das leis e orçamentos, sem exercer controle social efetivo ou garantir a alocação adequada dos recursos necessários para a implementação plena das políticas públicas (Von Bülow, 2004).

Como alerta Arretche (2001, p. 37), “a qualidade da política pública não depende apenas de sua formulação técnica, mas da capacidade de articulação institucional e política para garantir sua implementação”. Nesse sentido, a omissão da Câmara Municipal de Mossoró contribui para a manutenção da distância entre o compromisso normativo assumido em 2015 e a efetividade substancial do direito fundamental à educação infantil, perpetuando desigualdades de acesso e fragilizando a *accountability* democrática.

4.3.4 Análise e discussão da efetividade a partir da atuação do Legislativo

A avaliação da efetividade da Meta 1 do PME de Mossoró, sob a ótica do Poder Legislativo, exige recolocar o Parlamento municipal no lugar institucional que lhe cabe: não apenas como instância de chancela formal das iniciativas do Executivo, mas como ator

caminhos mais consistentes. Em Sobral (CE), por exemplo, a Câmara Municipal aprovou sucessivas leis de financiamento vinculadas ao Plano Municipal de Educação, com metas detalhadas para a ampliação da rede de creches. O Legislativo local exerceu papel ativo na aprovação de dispositivos que condicionaram o orçamento ao cumprimento de metas educacionais, garantindo previsibilidade e continuidade às políticas públicas. Esse tipo de atuação demonstra como o Legislativo pode funcionar como indutor de políticas estruturantes, e não apenas como homologador das propostas do Executivo. Outro exemplo relevante é o de São Paulo, onde a Câmara Municipal, ao discutir o Plano de Metas da prefeitura, inseriu cláusulas específicas de expansão da educação infantil, vinculando recursos para a construção de creches e pré-escolas. Esse movimento, ainda que sujeito a disputas políticas, evidencia a possibilidade de o Legislativo criar mecanismos de vinculação orçamentária que tornem menos dependente a universalização da educação infantil da vontade política circunstancial do Executivo.

constitucionalmente responsável por estruturar, acompanhar e corrigir a política educacional. À luz do marco teórico adotado, a Câmara não é um personagem lateral na efetivação do direito à educação infantil; ela integra, de modo decisivo, o arranjo de governança que condiciona a passagem da eficácia jurídica à efetividade social do direito.

O exame documental dos atos legislativos entre 2015 e 2025 revela um padrão de atuação marcado pela baixa densidade normativa diretamente orientada à expansão da educação infantil. Embora tenha havido aprovação de leis com alguma relação com a temática - como normas pontuais sobre denominação de unidades, programas de incentivo e dispositivos de organização interna da rede – não se identificou a aprovação de um Plano de Expansão de Vagas em educação infantil ou de legislação equivalente que assumisse, de forma explícita, a Meta 1 como eixo estruturante da atuação legislativa.

Esse dado é especialmente relevante porque, como sublinhado por Bucci (2006), políticas públicas de direitos fundamentais exigem um “encadeamento normativo e institucional” que ultrapassa o plano programático. A ausência de uma lei municipal de expansão de vagas, articulada ao PME, significa que o Legislativo se manteve distante da tarefa de transformar o direito à educação infantil em política de Estado, com metas, cronogramas e vinculações orçamentárias claras. Em termos do proposto por Sarlet (2012), houve eficácia formal de normas genéricas sobre educação, mas não se consolidou uma estrutura legislativa vocacionada à efetividade do direito à creche e à pré-escola.

A análise das leis aprovadas no período demonstra que a maior parte delas produz efeitos restritos ou laterais em relação à Meta 1. Normas que apenas nomeiam prédios públicos, autorizam programas genéricos de incentivo à participação social ou reiteram direitos já assegurados em legislações superiores (como o ECA) podem cumprir uma função jurídica específica, mas têm impacto muito limitado na estruturação do direito à educação infantil. Do ponto de vista da teoria de Alexy (2008), trata-se de uma normatividade que pouco contribui para a otimização do princípio constitucional da proteção integral da criança.

Ainda mais expressivo é o déficit de atuação do Legislativo no plano do debate político. O levantamento empírico realizado identificou, ao longo de uma década, apenas uma audiência pública específica relacionada ao Plano Municipal de Educação e às metas ali fixadas, com menção à educação infantil em meio a uma pauta ampla de temas. Essa evidência indica que a Câmara Municipal não utilizou de modo consistente o instrumento da audiência pública como espaço de deliberação e controle social sobre a política de educação

infantil, em evidente contraste com o foco que Habermas (1997) atribui aos processos de formação pública da opinião e da vontade.

Na audiência identificada, embora tenham surgido falas pontuais sobre a necessidade de ampliar vagas e enfrentar a demanda reprimida, o foco do debate não se concentrou na Meta 1 nem em um diagnóstico estruturado da política de educação infantil. A presença de diversos temas desconectados - transporte, ensino médio, analfabetismo funcional, remuneração de professores - revela que o Legislativo não organizou, naquele espaço, um esforço deliberativo específico sobre creche e pré-escola. Em termos metodológicos, isso confirma um padrão de baixa prioridade política da educação infantil na agenda parlamentar.

Esse quadro contrasta com experiências de outros municípios brasileiros em que Câmaras Municipais assumiram papel protagonista na vinculação entre orçamento e metas de educação infantil, aprovando leis que condicionaram a alocação de recursos à ampliação progressiva das vagas. Nesses contextos, o Legislativo funcionou como indutor de políticas estruturantes, e não apenas como homologador de propostas do Executivo. Em Mossoró, a ausência de iniciativas semelhantes contribuiu para manter a expansão da educação infantil dependente quase exclusivamente da vontade política do Executivo.

Do ponto de vista orçamentário, a atuação legislativa tampouco se revelou capaz de induzir mudanças estruturais na direção da Meta 1. Embora a Câmara tenha aprovado, ao longo dos três ciclos de PPA examinados, dispositivos que mencionam a educação infantil, a análise qualitativa desses instrumentos demonstra que o foco se concentrou na manutenção da rede existente, e não na expansão de vagas ou na implementação de educação infantil em tempo integral. O Legislativo, ao aprovar PPAs e leis orçamentárias com baixa ênfase em investimentos estruturantes, contribuiu para preservar uma lógica de custeio que garante funcionamento mínimo, mas não rompe o quadro de déficit crônico de atendimento.

Em nenhum dos cenários identificados, a atuação legislativa assumiu feições de protagonismo na efetivação da Meta 1. O Parlamento municipal, em vez de utilizar seus instrumentos típicos – legislação, orçamento, fiscalização e participação – para tensionar o Executivo em direção à universalização da pré-escola e à ampliação da creche, manteve postura predominantemente passiva, operando mais como instância de validação do status quo do que como agente de transformação institucional.

A conexão entre atuação legislativa e expansão de vagas sintetiza-se na tabela abaixo, que busca correlacionar o tipo de atuação do Parlamento com o comportamento da oferta de educação infantil e a interpretação quanto à efetividade.

Tabela 24 – Correlação entre atuação do Legislativo e expansão da educação infantil em Mossoró

Configuração da atuação legislativa	Comportamento da oferta de vagas em creche e pré-escola	Interpretação quanto à efetividade
Ausência de leis específicas de expansão de vagas; nenhuma audiência pública dedicada à Meta 1; aprovação de PPAs genéricos em educação infantil	Estagnação ou crescimento tímido da oferta de creche; manutenção da alta cobertura em pré-escola, com microdesigualdades territoriais	Predomínio de eficácia formal sem conversão em efetividade estrutural; Legislativo atua como homologador da política do Executivo
Aprovação de leis pontuais (nome de unidades, programas genéricos, ajustes setoriais) sem vinculação explícita à Meta 1 ou a metas quantitativas de vagas	Incrementos localizados na oferta, sobretudo em áreas já atendidas; ausência de inflexão significativa na curva de atendimento da creche	Atuação legislativa com impacto marginal; normas com baixa densidade transformadora em relação ao direito à educação infantil
Aprovação de PPAs e leis orçamentárias com menções à educação infantil, porém sem previsão robusta de investimentos em construção de unidades ou ampliação de tempo integral	Ampliação parcial das matrículas, condicionada a iniciativas pontuais do Executivo; permanência de fila de espera e desigualdades intraurbanas	Legislativo cumpre seu papel formal de legislador orçamentário, mas sem exercer função indutora de políticas de expansão; contribui para a reprodução da eficácia frustrada
Inexistência de deliberação específica sobre Plano de Expansão de Vagas, metas intermediárias ou instrumentos de responsabilização pelo cumprimento da Meta 1	Manutenção da distância entre o compromisso normativo do PME e a realidade da demanda por vagas, sobretudo em creche	Omissão legislativa em matéria de planejamento estruturante; ausência de normatividade orientada à otimização do direito fundamental

Fonte: elaboração do autor, a partir dos documentos analisados.

Sob a lente da teoria de Alexy (2008), essa atuação revela um déficit de otimização legislativa dos direitos fundamentais. Ao se abster de produzir normas estruturantes, de condicionar o orçamento a metas de expansão e de fomentar processos deliberativos qualificados, o Legislativo deixa de realizar, na máxima medida possível, o princípio constitucional da proteção integral da criança e o mandado de universalização da educação infantil. A limitação da política não decorre apenas de restrições fáticas, mas da ausência de uma escolha legislativa robusta em favor da efetividade do direito.

A distinção formulada por Sarlet (2012) entre eficácia e efetividade também ilumina o diagnóstico. Em Mossoró, a eficácia normativa dos direitos educacionais – isto é, sua

existência constitucional e infraconstitucional – é incontestável. Todavia, a efetividade material, especialmente no campo da creche, permanece parcial. O Legislativo contribuiu para essa dissociação ao não dotar o sistema local de dispositivos legislativos capazes de transformar a Meta 1 em obrigação operacionalmente vinculante, com consequências claras em caso de descumprimento.

A análise da dimensão deliberativa reforça esse quadro. A inexistência de audiências públicas sistemáticas sobre o PME, sobre o cumprimento da Meta 1 e sobre a fila de espera por vagas em educação infantil indica que a Câmara não criou canais permanentes para que a sociedade pudesse acompanhar, questionar e influenciar a política. Isso enfraquece a *accountability* democrática e reduz a pressão institucional por resultados, contrariando a concepção habermasiana de que decisões legítimas sobre direitos exigem processos discursivos inclusivos.

Do ponto de vista metodológico, o cruzamento entre atas, leis, registros de audiências e instrumentos orçamentários revela que o Parlamento tratou a Meta 1 mais como pano de fundo do que como eixo estruturante da política educacional. As referências à educação infantil nos PPAs aparecem muitas vezes diluídas em metas amplas ou genéricas, sem desdobramentos em indicadores específicos de número de vagas, distribuição territorial ou tempo integral, o que limita a possibilidade de controle legislativo qualificado.

Os achados empíricos também sugerem que a Câmara Municipal poderia ter desempenhado papel relevante na redução de assimetrias territoriais, por exemplo, condicionando investimentos em educação infantil à priorização de bairros com maior déficit de atendimento. A ausência de iniciativas nessa direção favoreceu a manutenção de uma expansão seletiva, na qual as áreas já atendidas tendem a ser beneficiadas, ao passo que periferias e zonas rurais continuam em situação de maior vulnerabilidade.

A literatura de políticas públicas (Bucci, 2006), ao enfatizar o papel do Legislativo como coautor das políticas e não apenas como instância formal, ajuda a compreender a gravidade dessa omissão. Ao não deliberar sobre um Plano de Expansão de Vagas, ao não vincular recursos a metas e ao não exercer fiscalização ativa sobre o cumprimento do PME, o Legislativo de Mossoró renunciou, na prática, a uma parcela importante de sua responsabilidade constitucional na efetivação do direito à educação infantil.

Esse quadro não significa que não tenha havido qualquer atuação relevante. A aprovação de planos, diretrizes e leis orçamentárias que mencionam a educação infantil

contribui para manter o tema em alguma medida no radar institucional. No entanto, tomando como referência o modelo de Estado Constitucional de direitos e a noção de Constituição dirigente, esse padrão de atuação é insuficiente. A Constituição de 1988 exige que os órgãos públicos atuem positivamente para realizar os direitos, e não apenas para evitar sua supressão.

O contraste entre o que a Câmara fez e aquilo que poderia ter feito à luz de suas competências revela uma forma de “proteção insuficiente” do direito à educação infantil. Não se trata de violação por ação direta, mas por falta de medidas legislativas proporcionais à gravidade e centralidade do problema. Na perspectiva de Sarlet (2012), o Legislativo contribuiu para a manutenção de um quadro de eficácia frustrada do direito à educação infantil, especialmente no segmento de creche.

A análise também mostra que, ao abdicar de uma atuação mais incisiva, o Parlamento contribuiu para deslocar ao Executivo - e, em última instância, ao Judiciário - a responsabilidade exclusiva pela concretização da Meta 1. Isso tensiona o modelo de federalismo cooperativo e de separação de poderes cooperativa, pois transfere ao Poder Executivo e às vias judiciais o peso de decisões que deveriam ter sido compartilhadas legislativamente.

Em síntese, o Poder Legislativo de Mossoró, no período de vigência do PME, exerceu de forma predominantemente formal as suas atribuições em matéria de educação infantil. Sua atuação foi suficiente para garantir a existência de um arcabouço jurídico e orçamentário mínimo, mas não para induzir, monitorar e corrigir a política pública de modo consistente com o mandado constitucional de universalização da pré-escola e ampliação da creche. A consequência prática é a manutenção de um padrão de efetividade parcial, marcada por avanços setoriais, mas sem transformação estrutural do déficit de atendimento.

A superação da baixa efetividade da Meta 1 exige que o Legislativo municipal deixe de ser um observador e assuma plenamente seu papel constitucional de órgão indutor, fiscalizador e garantidor de direitos fundamentais. Tal transformação depende de medidas estruturantes, não de condutas episódicas.

A tabela abaixo apresenta algumas Proposições estruturantes para aperfeiçoamento da atuação do Poder Legislativo na efetividade da Meta 1 do PME:

Tabela 25 – Proposições estruturantes para o aperfeiçoamento da atuação do Poder Legislativo

Eixo Estratégico	Proposição Principal	Mecanismos de Implementação
1. Governança e monitoramento do PME	Institucionalizar uma Comissão Permanente de Avaliação do PME	• Instalação e funcionamento obrigatório com cronograma de reuniões públicas • Emissão de relatórios semestrais sobre a Meta 1 • Encaminhamento das deliberações à Mesa Diretora, ao Executivo e ao Ministério Público
2. Indução normativa e equidade territorial	Estabelecer normas indutoras de expansão e equidade territorial	• Lei com metas intermediárias obrigatórias para creches e pré-escolas • Critérios territoriais para implantação de novas unidades • Prioridade legal para bairros com maior déficit populacional
3. Aperfeiçoamento da escuta pública	Reestruturar o modelo de audiências públicas	• Calendário anual fixo com participação de famílias e conselhos • Apresentação obrigatória de dados pela Secretaria de Educação • Publicação dos relatórios das audiências no portal da transparência
4. Controle orçamentário vinculado a metas físicas	Qualificar o controle orçamentário exercido pelo Legislativo	• Pareceres legislativos vinculados a metas físicas, não apenas financeiras • Voto em LOA/LDO condicionado à existência de plano de expansão • Monitoramento trimestral da execução orçamentária da educação infantil
5. Fiscalização ativa da política pública	Aperfeiçoar a função fiscalizatória do Legislativo	• Requerimento de informações com prazos definidos • Visitas técnicas legislativas às unidades de educação infantil • Parecer conclusivo anual do Legislativo sobre a execução da Meta 1

Fonte: Elaboração do autor

A universalização da educação infantil exige que o Legislativo exerça seu papel democrático. Quando o Parlamento se omite, a criança fica invisível ao projeto político e a sociedade perde o espaço institucional de debate e exigibilidade. O Legislativo não deve limitar-se a aplaudir iniciativas do Executivo nem a judicializar a insuficiência da política pública. Seu papel constitucional é outro: traduzir o direito à educação infantil em obrigações políticas vinculantes, transparentes e monitoráveis, de modo a garantir que cada criança seja vista não como número estatístico, mas como sujeito de direitos cuja proteção é dever institucional inderrogável.

A partir desse diagnóstico, torna-se inevitável deslocar o foco analítico para o terceiro vértice do arranjo institucional: o Poder Judiciário. Diante de uma atuação executiva

intermitente e de um Legislativo que pouco utilizou sua capacidade normativa e fiscalizatória para tensionar a efetivação da Meta 1, é preciso investigar em que medida o Judiciário foi provocado, como respondeu e se sua atuação contribuiu para reduzir a distância entre normatividade e realidade ou se, ao contrário, permaneceu periférico no enfrentamento da inefetividade do direito à educação infantil em Mossoró.

4.4 Atuação do Judiciário na efetivação da Meta 1 do PME de Mossoró

A investigação da efetividade da Meta 1 do PME de Mossoró não pode prescindir da análise da atuação do Poder Judiciário. Se, por um lado, a Constituição de 1988 estruturou um modelo de federalismo cooperativo que atribui primariamente ao Executivo e ao Legislativo a tarefa de formular e financiar políticas públicas, por outro, ela também conferiu ao Judiciário a responsabilidade de proteger os direitos fundamentais sempre que a atuação, omissão ou insuficiência estatal comprometer sua realização. O exame dos achados empíricos permitirá, portanto, compreender em que medida a judicialização do direito à educação infantil atuou como mecanismo indutor de expansão de vagas ou, ao contrário, como instrumento episódico e de alcance limitado.

Esse deslocamento da análise para o Judiciário torna-se ainda mais relevante diante das evidências apontadas nos tópicos anteriores. A atuação intermitente do Executivo e a baixa densidade normativa e deliberativa do Legislativo criaram um cenário institucional em que a pressão por efetividade tende a ser absorvida pelo sistema judicial. Esse fenômeno não pode ser interpretado como mero reflexo da “judicialização da política”, mas como manifestação do desenho constitucional do Estado Social brasileiro: quando direitos fundamentais sociais deixam de ser realizados por meio de políticas públicas, a arena judicial transforma-se em um dos principais vetores de exigibilidade, sobretudo quando se trata de direitos de crianças em situação de vulnerabilidade.

Nesse contexto, o objetivo deste tópico não é avaliar a correção moral ou política das decisões judiciais, mas examinar empiricamente se - e em que extensão - o Poder Judiciário contribuiu para reduzir a distância entre a normatividade constitucional e a realidade social da educação infantil em Mossoró. Para isso, serão analisados os achados documentais relacionados a procedimentos administrativos, ações judiciais, decisões liminares, sentenças, recomendações e outros instrumentos de controle judicial, observando se essas intervenções resultaram em avanços concretos na implementação da Meta 1. A análise seguirá o mesmo

rigor adotado nos tópicos anteriores: cotejando evidência empírica, marco teórico e desenho metodológico, de modo a identificar se a judicialização atuou como vetor de otimização do direito fundamental à educação infantil ou se permaneceu periférica diante do déficit estrutural de efetividade.

4.4.1 Judicialização da Educação Infantil em Mossoró (2015–2025)

A judicialização da educação infantil em Mossoró, no período de 2015 a 2025, não se confunde com o modelo amplamente difundido de massificação de ações individuais que pleiteiam vagas em creches ou pré-escolas⁶.

O levantamento empírico realizado aponta que, no intervalo de uma década, foram ajuizadas apenas quatro ACPs, todas de iniciativa do MPRN, sem registro de litígios promovidos pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPRN) ou por particulares. Tal dado confere singularidade ao caso de Mossoró, pois, em vez de uma judicialização pulverizada, observa-se uma concentração da litigância em demandas de natureza coletiva.

As quatro ações coletivas ajuizadas entre 2016 e 2023 revelam diferentes estratégias de enfrentamento da insuficiência estrutural da rede de educação infantil. A ACP 01 (nº 0107375-45.2016.8.20.0106) buscou a construção ou realocação de prédios escolares; A ACP 02 (nº 0806162-85.2022.8.20.5106) voltou-se à garantia de vaga em unidade escolar próxima à residência das crianças ou, alternativamente, ao fornecimento de transporte escolar; A ACP 03 (nº 0805361-38.2023.8.20.5106) pleiteou indenizações por danos materiais e morais coletivos em razão da exclusão escolar; por fim, a A ACP 04 (nº 0805760-67.2023.8.20.5106) também destinou-se à construção ou adequação de prédios de educação infantil.

Tratam-se de ações coletivas de caráter estrutural, voltadas à readequação da infraestrutura escolar, à construção de novas unidades e à reparação coletiva por danos. Diferem, portanto, do padrão de mandados de segurança individuais ou ações individuais de

⁶ Essa experiência contrasta com o que se observa em outros contextos nacionais. Em cidades como São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo, a judicialização da educação infantil tem sido marcada majoritariamente pelo ajuizamento de ações individuais – mandados de segurança, tutelas antecipadas e ações ordinárias – promovidas por famílias, com apoio da Defensoria Pública. Esses instrumentos, ainda que efetivos em garantir vaga imediata para a criança demandante, geram o chamado efeito “fura-fila”, em que o Judiciário, ao atender demandas individualizadas, altera a ordem administrativa de prioridade e, muitas vezes, acentua desigualdades no acesso ao serviço público. Pesquisas de Abramovay (2017) e Vieira (2019) evidenciam que, nesse modelo, o Judiciário termina por privilegiar famílias com maior acesso à informação jurídica e capacidade de mobilização, deixando em desvantagem grupos ainda mais vulneráveis.

obrigação de fazer, mais comuns em outros contextos, em que se busca a vaga imediata para uma única criança. Essa orientação coletiva aproxima a litigância local de um modelo de ações estruturantes, voltadas não apenas à solução de casos pontuais, mas à indução de políticas públicas abrangentes.

Tabela 26 – Ações Cíveis Públicas relacionadas à Meta 1 do PME de Mossoró (2015–2025)

Ano / N° do Processo	Objeto da Ação	Natureza da Demanda	Impacto Esperado
2016 – ACP n° 0107375-45.2016.8.20.0106 + Cumprimento de Sentença n° 814808-89.2019.8.20.5106	Construção de prédios para as U.E.I.s Maria das Dores A. Barreto, Adalgiza F. Moreira, Menino Jesus de Praga e Maria Zélia F. Guerra; ou realocação em prédios adequados.	Estrutural/ Infraestrutura	Garantir expansão da rede física e melhoria das condições materiais de atendimento.
2022 – ACP n° 0806162-85.2022.8.20.5106	Ofertar vaga em escola próxima à residência (até 2 km) ou garantir transporte escolar.	Acesso Territorial/Univers alização	Facilitar o acesso das crianças às instituições, reduzindo barreiras geográficas e sociais.
2023 - ACP n° 0805361-38.2023.8.20.5106	Indenização por danos materiais e morais a crianças excluídas da escola em 2022 e nos anos seguintes.	Reparatória/ Coletiva	Reconhecer e compensar prejuízos causados pela omissão estatal; efeito dissuasório para futuras violações.
2023 – ACP n° 0805760-67.2023.8.20.5106	Construção de prédios para as U.E.I.s Maria Neuza O. Mendonça, Lúcia M. N. Mendes, Parque das Rosas e Adalgiza Fernandes; ou realocação em prédios adequados.	Estrutural/ Infraestrutura	Ampliar a rede de atendimento e assegurar condições dignas para a comunidade escolar.

Fonte: Elaboração própria - dados fornecidos pelo MPRN pela DPRN e pela Secretaria Judiciária da Vara da Infância e Juventude da Comarca de Mossoró (2015–2025).

Todas essas ações, ainda que com objetos variados, possuem em comum a tentativa de enfrentar problemas de ordem coletiva, revelando uma opção deliberada por parte do MPRN em evitar a atomização da litigância. Conforme demonstra as próprias ações, essa é uma escolha institucional, o que denota uma estratégia consciente de não fomentar o chamado “fura-fila” das listas de espera, preservando o critério de equidade no acesso às vagas.

Segundo informações da Secretaria Judiciária, também não foram ajuizadas ações individuais por particulares, e a DPRN também não recorreu a instrumentos individuais ou coletivos nesse período.

À luz da clássica reflexão de Cappelletti e Garth (1988) sobre acesso à justiça, percebe-se aqui um movimento em direção a um modelo de litigância coletiva que, em tese, promove maior igualdade material. No entanto, a ausência de ações individuais não pode ser lida como um indicador absoluto de virtude institucional, razão pela qual não está isenta de dilemas: ao ajuizar exclusivamente ações estruturais, pode-se retardar a resposta para casos individuais de crianças em situação de extrema vulnerabilidade, cujas urgências não encontram guarida imediata no Judiciário.

Esse ponto suscita uma questão de fundo: seria legítimo e eficaz que os agentes litigantes (Ministério Público, Defensoria Pública, etc) solicitassem ao Judiciário, em casos concretos, a determinação da matrícula imediata de crianças em escolas privadas próximas de casa, às expensas do poder público, como uma alternativa de dar efetividade ao direito fundamental à educação infantil?

A esse respeito, Sarlet (2015) informa ser possível. Todavia, essa solução envolve possíveis riscos: por um lado, oferece resposta célere a famílias que se encontram em grave prejuízo; por outro, pode gerar desigualdade, ao beneficiar aqueles que conseguem acionar o sistema de justiça, em detrimento daqueles que permanecem na lista de espera; além disso, pode gerar disputa preferencial e desarrazoada por vagas na rede privada, bem como o poder público pode incorrer na destinação privilegiada de recursos a determinados donos de escolas privadas. Por isso, tal solução deve se apresentar como exceção.

Desse modo, o desafio está em equilibrar a resposta imediata às urgências individuais com a preservação da isonomia no acesso às vagas, evitando que o Judiciário se torne apenas um canal seletivo de acesso para os mais bem informados ou os que têm melhores condições de acionar o sistema de justiça.

O predomínio de ações coletivas em Mossoró aproxima-se da concepção de litigância estrutural, discutida por Owen Fiss (1982) e, mais recentemente, por Rodrigo Brandão (2017), que ressalta a necessidade de o Judiciário atuar como agente de transformação institucional, exigindo não apenas medidas pontuais, mas a reorganização de políticas públicas. Esse modelo busca justamente evitar que a justiça se transforme em instrumento de privilégios

individuais, voltando-se para soluções que beneficiem o grupo social atingido pela violação do direito.

Além disso, a análise empírica demonstra que a judicialização da educação infantil em Mossoró é restrita a um único ator institucional (o Ministério Público), sem participação numérica da Defensoria Pública, de associações civis ou mesmo de coletivos sociais como litigantes. Essa ausência de pluralidade reduz a dimensão dialógica da judicialização, esvaziando o potencial de construção de soluções mais inclusivas e participativas.

Peters e Pierre (2005) apontam que a complexidade de políticas sociais exige articulação entre diferentes atores. Na ausência dessa diversidade, há o risco de que a judicialização reflita apenas a visão de um órgão, sem incorporar a multiplicidade de vozes que integram a comunidade educacional. Assim, a judicialização da educação infantil em Mossoró entre 2015 e 2025 deve ser compreendida não apenas pelo mapeamento das quatro ações estruturais ajuizadas, mas também pelo silêncio institucional em relação às ações individuais em casos excepcionais, pelo dilema entre soluções imediatas e estruturais, e pela ausência de um processo mais plural de participação.

A análise crítica desse quadro evidencia tanto a importância da atuação judicial como instrumento de provocação do poder público, quanto aos limites de uma judicialização restrita em termos de atores e de abrangência. O exame das decisões judiciais subsequentes permitirá avaliar se esse padrão contribuiu, de fato, para a efetividade da Meta 1 do PME, ou se permaneceu limitado às dificuldades de execução que tradicionalmente acompanham a litigância estrutural.

4.4.2 Tipologias de decisões e o controle jurisdicional

A análise das decisões proferidas pelo Poder Judiciário mossoroense, restrita às quatro ações civis públicas ajuizadas pelo MPRN entre 2016 e 2023, permite identificar uma tipologia decisória marcada pela oscilação entre diferentes graus de intervenção judicial. Mais do que registrar os resultados formais, importa aqui compreender como a magistratura local constrói seus fundamentos argumentativos e define os limites da jurisdição em matéria de políticas públicas educacionais, especialmente no tocante à efetivação da Meta 1 do PME.

Tabela 27 – Panorama das ACPs relacionadas à Educação Infantil em Mossoró (2015–2025)

Nº da ACP	Ano de ajuizamento	Objeto principal	Liminar	Sentença	Acórdão
ACP 01 – nº 0107375-45.2016.8.20.0106	2016	Construção/realocação de prédios escolares	Deferida	Parcialmente procedente	Mantida (alteração de prazo)
ACP 02 – nº 0806162-85.2022.8.20.5106	2022	Oferta de vaga próxima ou transporte escolar	Indeferida	—	—
ACP 03 – nº 0805361-38.2023.8.20.5106	2023	Indenização por danos materiais e morais coletivos	Indeferida	Improcedente	Improcedente
ACP 04 – nº 0805760-67.2023.8.20.5106	2023	Construção/realocação de prédios escolares	Indeferida	—	—

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MPRN e decisões judiciais (2015–2025).

Na **ACP 01 (2016)**, a concessão da liminar e a sentença parcialmente procedente, confirmada em grau recursal, impuseram ao Município a obrigação de construir novas unidades de educação infantil ou, em alternativa, proceder à realocação definitiva em prédios adequados, assegurando transporte escolar quando necessário. No acórdão foi consignado o seguinte:

A pretensão de reformar escola pública a fim de garantir segurança, salubridade e proteger a integridade física dos alunos e servidores municipais está fundamentada nos princípios encartados na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, de forma que, omitindo-se o Município no *munus* que lhe é afeto, deve o Poder Judiciário intervir para assegurar o aludido direito, nos moldes previstos em lei. (TJRN, Apelação Cível nº 2018.004107-0, Rel. Des. Amílcar Maia, j. 11 dez. 2018).

Esse movimento revela uma tipologia que assume, ainda que de forma parcial, a lógica de uma intervenção estrutural, próxima ao modelo de “ações estruturantes” proposto por Owen Fiss (1982). Tal decisão demonstra que, diante da omissão estatal reiterada, o Judiciário pode atuar como agente de transformação institucional, impondo medidas voltadas não apenas a resolver casos pontuais, mas a induzir reorganizações na política pública.

Em contraste, nas **ACPs 02 (2022) e 04 (2023)**, observa-se um recuo significativo. O indeferimento das liminares fundamentou-se na premissa de que o Município não estaria absolutamente inerte, pois já implementava medidas administrativas, ainda que genéricas. Aqui, a magistratura recorreu à doutrina da deferência institucional, segundo a qual a intervenção judicial só se justificaria em situações excepcionais, de manifesta omissão ou desídia administrativa. Embora essa posição dialogue com a literatura que adverte para os riscos do ativismo judicial excessivo em políticas públicas (Barroso, 2009), ela também revela

fragilidade analítica, pois a simples existência de ações administrativas - genéricas - não equivale à sua idoneidade em enfrentar o déficit educacional, sobretudo quando se trata de garantir o acesso universal e igualitário à educação infantil.

O caso da **ACP 03 (2023)**, referente ao pedido de indenização por danos materiais e morais coletivos, reforça essa tipologia. A sentença e o acórdão julgaram improcedente a demanda, sustentando que não houve dano moral coletivo capaz de justificar reparação. Nessa ação, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN) argumentou que “meros aborrecimentos” ou falhas administrativas não configurariam violação intolerável à moralidade pública. Para tanto, o acórdão recorreu a precedentes de direito do consumidor para concluir pela inexistência de dano moral coletivo, tratando, no entanto, da exclusão de crianças da escola pública como “mero dissabor”⁷. Observe-se:

Analizando a questão do dano, tenho que este não ocorreu, posto que mero dissabor, aborrecimento, mágoa, irritação ou sensibilidade exacerbada situam-se fora da órbita do dano moral, ensejando ações judiciais em busca de indenizações pelos mais triviais aborrecimentos. Ademais, ante a impossibilidade de sua real comprovação quando em discussão a afetação de direitos difusos, de titularidade indeterminada por natureza, não há que se falar em dano moral coletivo. Assim, não vislumbro um sentimento de angústia e intranquilidade de toda uma coletividade, que enseje reparação do pleiteado dano moral” (TJRN- Ap. Cível nº 0805361-38.2023.8.20.5106, Rel. Cláudio Santos, J. em 29 out. 2024).

Tal fundamentação revela uma importação acrítica de categorias jurídicas alheias à complexidade do direito à educação, reduzindo um direito social fundamental a um parâmetro indenizatório próprio de relações privadas de consumo. Esse enquadramento não apenas empobrece a análise, como reforça uma visão secundária da educação infantil, em dissonância com sua centralidade constitucional. Desse modo, o entendimento sugere uma tendência de

⁷ Para subsidiar a decisão do caso concreto de Mossoró, o Des. Rel. do TJRN fundamentou sua decisão citando jurisprudência, dissociada do caso, referente ao direito do consumidor. Eis a ementa da jurisprudência citada no voto: “RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO DO CONSUMIDOR. ESTATUTO DO TORCEDOR. GINÁSIO DESPORTIVO. REGRAS DE SEGURANÇA. VIOLAÇÃO. DANOS MORAIS COLETIVOS. NÃO OCORRÊNCIA. DANOS MORAIS E MATERIAIS INDIVIDUAIS. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. 1. O reconhecimento dos danos morais coletivos depende da violação intolerável do ordenamento jurídico e da ocorrência de grave ofensa à moralidade pública. 2. A simples desobediência a normas de segurança para eventos desportivos, sem potencial para gerar danos concretos aos torcedores, não enseja a imposição de indenização, especialmente porque as irregularidades foram sanadas após a atividade fiscalizatória do Poder Público. 3. A análise acerca da ocorrência de danos morais e materiais de natureza individual implicaria o revolvimento de fatos e provas, providências vedadas na instância especial. 4. Agravo interno não provido. (AgInt no REsp n. 1.918.948/RJ, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 11/3/2024, DJe de 18/3/2024.)”.

restringir a responsabilização civil do Estado em matéria de educação infantil, o que limita a função preventiva e pedagógica da tutela coletiva.

Com efeito, o panorama resultante permite identificar três modelos de atuação judicial em Mossoró: (i) o intervencionista, exemplificado pela ACP 01, em que o Judiciário assumiu protagonismo na indução de políticas públicas; (ii) o deferente, presente nas ACPs 02 e 04, em que prevaleceu a confiança nas ações administrativas do Executivo, sem exame rigoroso da sua adequação; e (iii) o restritivo, configurado na ACP 03, em que se negou a própria existência de violação coletiva, desconsiderando o impacto da omissão sobre crianças concretamente excluídas do direito à educação.

Tabela 28 – Tipologia das decisões judiciais proferidas nas ACPs examinadas

Modelo decisório	Características principais	Exemplo empírico	Impactos práticos
Intervencionista	Imposição de medidas estruturais, com prazos e obrigações específicas ao Executivo	ACP 01 (2016)	Pressão para reestruturação da rede física; resultados parciais
Deferente	Reconhecimento da atuação administrativa, mesmo que genérica, e recusa de tutela judicial imediata	ACPs 02 (2022) e 04 (2023)	Manutenção de déficits de acesso; atraso na solução das demandas
Restritivo	Negação da violação coletiva; rejeição de pedidos indenizatórios	ACP 03 (2023)	Invisibilização dos impactos sociais da exclusão escolar; ausência de reparação

Fonte: Elaboração própria com base na análise das decisões judiciais

A literatura crítica sobre direitos sociais (Abramovich e Courtis, 2002; Sarlet, 2015) tem sustentado que o Judiciário não pode se limitar a avaliar a existência formal de medidas administrativas, devendo aferir a sua efetividade material, sob pena de legitimar políticas inócuas. Quando o Judiciário se refugia na autocontenção, sob o argumento principal da separação de poderes, corre o risco de naturalizar a ineficiência e perpetuar situações de exclusão escolar estrutural.

Além disso, a tipologia dessas decisões proferidas nas 4 ACPs pode revelar uma seletividade institucional, pois ao mesmo tempo em que admite impor ao Município obrigações de infraestrutura (ACP 01), nega a possibilidade de reparação por danos coletivos (ACP 03), desconsiderando a dimensão subjetiva e intergeracional do direito à educação.

Essa incongruência reforça a tese de que a proteção judicial dos direitos sociais é marcada pela fragmentação e pela ausência de critérios uniformes, gerando insegurança

jurídica e incerteza quanto ao papel do Judiciário (Gargarella, 2013). Assim, percebe-se que o critério de excepcionalidade opera como filtro decisório. Enquanto em contextos de risco físico imediato (danos severos na estrutura de prédio) o Judiciário tende a intervir (ACP 01), em matérias de gestão de vagas, transporte escolar ou compensações financeiras, a resposta judicial tende a privilegiar a discricionariedade do Executivo.

Além disso, as decisões também evidenciam um uso recorrente da jurisprudência para justificar a autocontenção. Em especial, invocam precedentes jurisprudenciais que reforçam a ideia de que não cabe ao Judiciário substituir-se ao Executivo no desenho de políticas públicas. Eis a ementa da jurisprudência utilizada para fundamentar a decisão em tutela liminar na ACP 04:

Ementa de Jurisprudência citada na liminar da ACP 04: AÇÃO CIVIL PÚBLICA POLÍTICA PÚBLICA TRANSPORTE COLETIVO ALTERAÇÃO PROVISÓRIA DE ITINERÁRIOS DE LINHAS DE TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL INDEFERIMENTO DEFERIMENTO DO ESTUDO DA VIABILIDADE DA ALTERAÇÃO DOS ITINERÁRIOS DAS LINHAS AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO DESNECESSIDADE - RECURSO PROVIDO PARCIALMENTE. 1. - O controle do Judiciário sobre políticas públicas é admitido apenas em situações excepcionais, quando houver prova inequívoca de que o Poder Executivo, por ato comissivo ou omissivo, deixou de cumprir os encargos político-jurídicos de sua competência, deixando de promover as medidas voltadas à efetivação dos direitos difusos e coletivos previstos na Constituição Federal. 2. - Para que o Poder Judiciário ingresse na esfera de discricionariedade do Executivo, ainda que com o intuito de concretizar as normas previstas na Constituição Federal, é imprescindível que haja prova contundente da omissão estatal. Omissão esta compreendida como a inércia do Estado diante da existência de recursos materiais suficientes para o cumprimento da obrigação a ser imposta. 3. - (...) 7. - Recurso provido parcialmente. (TJES, Classe: Agravo de Instrumento, 035189004886, Relator: FABIO CLEM DE OLIVEIRA - Relator Substituto : HELIMAR PINTO, Órgão julgador: PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Julgamento: 13/08/2019, Data da Publicação no Diário: 23/08/2019)).

Todavia, a análise crítica sugere que esse apego hermético à autocontenção pode, paradoxalmente, esvaziar a função protetiva do Judiciário. Ao negar liminares em ações que buscam corrigir déficits estruturais, o Judiciário pode legitimar omissões administrativas que, embora não caracterizadas como inércia absoluta, inviabilizam a concretização do direito à educação infantil. Assim, a postura de deferência não raro se aproxima de uma forma de abdicação do dever de tutela jurisdicional dos direitos fundamentais.

É importante notar, ainda, que as decisões judiciais analisadas pouco exploram o potencial das ações coletivas estruturais como instrumentos de reorganização institucional.

Embora as ACPs tenham sido propostas com esse caráter, muitas decisões se limitam a avaliar a legalidade imediata das omissões administrativas, sem avançar para a construção de planos de ação, cronogramas monitoráveis ou mecanismos de diálogo interinstitucional - conforme a decisão do STF, no RE 1008166/SP (Tema 548 da Repercussão Geral), sobre o direito à vaga em creche e pré-escola como dever do Estado.

Nesse sentido, Barroso (2007), Brandão (2017) e Vitorelli (2019) ressaltam que a “decisão estrutural” emerge como resposta necessária diante da inércia ou insuficiência do Executivo e do Legislativo na concretização de direitos fundamentais, especialmente os sociais, como a educação. Seu traço distintivo reside na exigência de medidas continuadas, monitoradas e de natureza complexa, o que demanda uma atuação judicial dialógica e cooperativa com os demais poderes e com a sociedade civil, a fim de garantir a efetividade do comando judicial.

Outro elemento relevante da tipologia das decisões examinadas é a centralidade do MPRN como legitimado ativo exclusivo das ações, conforme já visto anteriormente. A ausência de demandas propostas pela Defensoria Pública ou por entidades da sociedade civil faz com que o Judiciário local decida sempre a partir da narrativa institucional do órgão ministerial, o que pode reduzir a pluralidade de perspectivas no debate judicial. Tal fator impacta diretamente o controle jurisdicional, pois os pedidos formulados refletem as estratégias e prioridades de um único ator.

Portanto, a tipologia das decisões examinadas pode ser sintetizada como um modelo de intervenção seletiva, em que se reconhece a relevância do direito à educação infantil, mas a atuação jurisdicional é limitada pela deferência ao Executivo, pela dependência da narrativa do Ministério Público e pelo apego a uma jurisprudência de autocontenção. Esse modelo revela tanto os avanços quanto as insuficiências do controle judicial: se, por um lado, evita soluções que poderiam desorganizar a administração pública, por outro, pode perpetuar situações de ineficiência estrutural, comprometendo a realização plena da Meta 1 do PME.

4.4.3 Efetividade/eficácia e impactos das decisões judiciais

Conforme visto no capítulo inicial, a eficácia pode ser compreendida como a capacidade da decisão judicial de produzir efeitos jurídicos imediatos, traduzindo-se em comandos normativos obrigatórios; enquanto a efetividade diz respeito à realização prática

desses comandos, observável quando a decisão se concretiza no mundo fático, transformando a realidade social (Sarlet, 2015; Canotilho, 2003).

Em termos de políticas públicas, trata-se de avaliar não apenas a existência da ordem judicial, mas sua tradução em ações governamentais capazes de reduzir desigualdades e universalizar direitos. No caso de Mossoró, a análise empírica revela um padrão de baixo índice de efetividade das decisões judiciais, ainda que algumas delas tenham sido eficazes em sentido jurídico.

A ACP 01 é ilustrativa: a decisão condenou o Município a construir ou realocar unidades escolares, mas, passados quase dez anos, apenas uma unidade foi reformada, enquanto outra segue em condições precárias. Essa distância entre a eficácia jurídica e a efetividade material demonstra que a sentença, embora formalmente válida e executável, não foi acompanhada de mecanismos de *enforcement* capazes de obrigar o Executivo a dar cumprimento integral às ordens.

Nessa ACP, a Magistrada determinou a aplicação de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez) mil reais em desfavor do Município de Mossoró, na hipótese de descumprimento da sentença, todavia, apesar de pedidos do MP, tanto a multa quanto o bloqueio de verbas não foram efetivamente aplicados pelo Judiciário.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a dimensão temporal é central nesse diagnóstico. A educação infantil, por sua natureza, envolve um direito marcado pela urgência e pela irrepetibilidade da infância (Figueiredo, 2017). Assim, quando a execução de uma decisão judicial se prolonga por anos, perde-se não apenas a oportunidade de atendimento imediato, mas o próprio conteúdo do direito (Gargarella, 2013; Abramovich & Courtis, 2002).

Crianças que deveriam ter ingressado na educação infantil em 2016 já se encontram, em 2025, no ensino fundamental, sem que tenham usufruído do direito negado. Nesse sentido, a morosidade do cumprimento da ACP 01 traduz-se em inefetividade estrutural: o direito pode até ser formalmente reconhecido, mas já não alcança os titulares originários. No caso da educação infantil, perder a etapa de 0 a 5 anos significa um dano irreversível na trajetória escolar e social da criança, o que impacta a próxima geração, pois compromete o desenvolvimento humano e as oportunidades futuras.

Outro fator relevante diz respeito à capacidade institucional do Executivo. Mesmo quando condenado, o Município de Mossoró demonstrou baixa capacidade de planejamento e execução orçamentária para atender às ordens judiciais.

Esse ponto dialoga com a tese de Daniel Wang (2008), segundo a qual a efetividade das decisões judiciais em saúde e educação depende menos da clareza do comando judicial e mais da existência de condições administrativas, técnicas e financeiras para cumpri-lo. Sem essa base, as sentenças tornam-se de difícil execução, perpetuando o descompasso entre eficácia e efetividade.

Por sua vez, as ACPs 02 e 04 revelam outro aspecto da tensão entre eficácia e efetividade. Nessas ações, a negativa de liminares com base na deferência ao Executivo resultou em decisões de baixa eficácia jurídica e, por consequência, de efetividade nula. O Judiciário, ao entender que o Município adotaria medidas administrativas genéricas no campo da educação, absteve-se de avaliar a adequação concreta dessas providências para resolver o déficit de acesso à educação infantil.

Com isso, a decisão judicial atuou mais como um ato de legitimação do *status quo* do que como um instrumento de transformação da realidade social, revelando uma postura de autocontenção que fragiliza o papel do processo estrutural (Brandão, 2017).

No caso da ACP 03, a improcedência da ação que pleiteava indenizações por danos morais e materiais coletivos reafirma o caráter restritivo da atuação judicial. A decisão desconsiderou o impacto concreto da exclusão escolar sobre crianças que permaneceram sem acesso à educação infantil em 2022. Ao negar a existência de dano moral coletivo, o Judiciário não apenas se esquivou de impor sanção ao Executivo, mas também deslegitimou o sofrimento social causado pela omissão. A sentença foi ineficaz, no sentido de não impor obrigações reparatórias, e inefetiva, por não induzir nenhuma mudança institucional.

A literatura sobre decisões estruturais é unânime em apontar que a eficácia formal de tais decisões não basta para assegurar sua efetividade. Fiss (1982) já advertia que ordens estruturais demandam monitoramento judicial permanente, sob pena de se converterem em “injunções simbólicas”. Didier Jr. e Zaneti Jr. (2017) reforçam que a natureza complexa do processo estrutural exige um modelo dialógico, em que o Judiciário atue como coordenador de múltiplos atores institucionais. No caso mossoroense, contudo, observa-se ausência de mecanismos de acompanhamento efetivo, o que compromete a capacidade de a sentença produzir resultados concretos.

Além disso, a efetividade das decisões é também limitada pela falta de pluralidade de atores na litigância. Gargarella (2019) ressalta que a governança de políticas públicas depende da articulação e do diálogo entre diferentes atores estatais e sociais, o que não se verificou em

Mossoró. Essa limitação contribui para a ineficácia prática das decisões judiciais. Ainda assim, não se pode ignorar os impactos indiretos das decisões judiciais. Mesmo quando inefetivas em termos de cumprimento material, elas funcionam como focos de pressão política sobre o Executivo e como instrumentos de mobilização simbólica para a sociedade.

Barroso (2012) destaca que a jurisdição constitucional cumpre também um papel pedagógico, ao afirmar valores e sinalizar padrões de comportamento estatal. Em Mossoró, as ACPs colocaram a educação infantil na agenda pública e produziram algum grau de *accountability*, ainda que limitado.

Essa análise demonstra que as decisões judiciais relacionadas à Meta 1 do PME de Mossoró foram, em grande medida, eficazes em termos formais, mas inefetivas em termos substanciais. A morosidade do cumprimento, a deferência excessiva ao Executivo e a ausência de mecanismos de *enforcement* e diálogo interinstitucional comprometeram seu impacto concreto na universalização da educação infantil. O resultado é um cenário em que os efeitos simbólicos superam os materiais, e em que os avanços permanecem desiguais e fragmentados.

Assim, a efetividade e a eficácia das decisões judiciais na política de educação infantil em Mossoró devem ser lidas a partir de um paradoxo: ao mesmo tempo em que reconhecem o direito fundamental e impõem obrigações ao Município, as sentenças mostram-se insuficientes para garantir a plena execução da Meta 1 do PME. Esse quadro reforça a necessidade de repensar o modelo de judicialização, privilegiando soluções estruturais com acompanhamento contínuo, maior pluralidade de atores e integração efetiva entre Judiciário, Executivo e sociedade civil.

4.4.4 Análise e discussão da efetividade a partir da atuação do Judiciário

A avaliação da atuação do Poder Judiciário requer uma leitura integrada entre o marco teórico, o método e os achados documentais. O pressuposto normativo estabelecido pela Constituição de 1988 - segundo o qual direitos fundamentais, inclusive os sociais, têm força normativa plena e exigem concretização progressiva - atribui ao Judiciário a função de garantir a realização desses direitos quando os demais Poderes se mostram omissos ou insuficientes.

Contudo, a análise dos documentos relativos às ações judiciais propostas entre 2015 e 2025 revela, contudo, uma atuação judicial que reconhece a juridicidade da demanda, mas não se converteu em transformação estrutural da política de educação infantil.

Todos os litígios analisados são de natureza coletiva, ajuizados exclusivamente pelo Ministério Público, o que confirma que a defesa do direito à educação infantil, em Mossoró, não se manifestou por demandas individuais de acesso a vagas, mas por iniciativas processuais voltadas à proteção de grupos e à reformulação estrutural da política pública. A natureza coletiva das ações revela, desde o início, um cenário em que o Poder Judiciário foi instado a decidir sobre a política educacional como um sistema - e não como remendo pontual às necessidades de famílias específicas.

À luz de Alexy (2008), a educação infantil constitui mandamento de otimização cuja satisfação não admite retrocesso e deve avançar em direção ao máximo grau de realização fática possível, dentro das condições jurídicas e materiais. Nessa perspectiva, o Judiciário, ao ser provocado, não apenas pode, mas deve exercer controle sobre a implementação da Meta 1, avaliando se o município adota políticas públicas compatíveis com a universalização progressiva do acesso. Entretanto, os achados empíricos indicam que, apesar de reconhecer expressamente o direito, o Judiciário não estruturou decisões orientadas à maximização dessa concretização.

Embora as decisões analisadas imponham deveres ao Município - como ampliação de matrículas, adoção de medidas de atendimento prioritário ou planejamento para expansão da rede -, não se observa aderência entre essas determinações judiciais e o impacto real sobre a cobertura de vagas. Aqui se manifesta a distinção feita por Sarlet (2012) entre eficácia jurídica (normatividade válida) e efetividade social (realização material). As decisões judiciais alcançaram o campo da eficácia, mas não o da efetividade: produziram obrigação formal, mas não transformação estrutural.

A análise qualitativa dos *corpus* revela que, em nenhuma das ações coletivas, o Judiciário assumiu a governança do cumprimento, deixando a execução das ordens judiciais ao fluxo ordinário da administração municipal. Não foram identificados planos de cumprimento monitorados judicialmente, calendários de execução compulsória, barreiras institucionais impostas a retrocessos ou mecanismos coercitivos quando as metas não avançaram. A ausência de acompanhamento - mesmo diante de descumprimentos reiterados - enfraqueceu a capacidade das decisões de promover a universalização do atendimento.

O resultado desse padrão decisório é um paradoxo institucional: o Judiciário reconhece o direito e declara sua obrigatoriedade, mas autoriza - por inação procedimental - que a sua concretização seja condicionada às prioridades políticas e orçamentárias do Executivo. Assim, a atuação judicial reforça o dever jurídico, mas não corrige o déficit estrutural. Trata-se do que parte da doutrina denomina “judicialização simbólica”, em que a decisão jurídica tem valor declaratório, mas escassa capacidade transformadora.

O material documental indica que, mesmo após decisões judiciais favoráveis, as listas de espera permaneceram significativas e recorrentes. A distância entre comando judicial e realidade educacional permanece praticamente inalterada: as crianças continuam sujeitas à disponibilidade de vagas, e não ao direito subjetivo declarado constitucionalmente. Na linguagem teórica adotada nesta dissertação, a intervenção judicial aumentou a eficácia normativa do direito, mas não sua efetividade social.

Essa constatação não deriva de interpretação subjetiva, mas da triangulação empírica metodológica: cotejaram-se decisões judiciais, informações do Censo Escolar, comunicações institucionais e dados orçamentários. Tal comparação revela que períodos de maior atividade judicial não correspondem a incrementos expressivos de matrículas em creche ou pré-escola. A temporalidade judicial e a temporalidade da política pública caminharam em paralelo, mas sem intersecção consequente. Para demonstrar a dinâmica observada, apresenta-se a tabela a seguir, elaborada com base nos achados empíricos e nos parâmetros metodológicos da pesquisa.

Tabela 29 – Efetividade judicial na execução do direito à educação infantil (2015–2025)

Dimensão analisada	Evidência documental	Resultado institucional	Resultado social
Reconhecimento jurídico do direito	Presente em todas as decisões	Alto	—
Imposição de obrigações ao Município	Presente em 3 das 4 ACPs	Moderado	—
Monitoramento judicial do cumprimento	Não identificado	Baixo	—
Correção administrativa forçada	Não identificada	Baixo	—
Expansão real de vagas decorrente da intervenção judicial	Não evidenciada	—	Baixo
Transformação estrutural da política pública	Não verificada	—	Muito baixo

Fonte: Elaboração do autor.

A tabela evidencia com clareza um padrão de decisões judiciais que fortalecem o plano jurídico do direito, mas não geram reconfiguração da política pública. A existência de decisões não se traduziu em reorganização institucional, ampliação sistemática de vagas ou eliminação da lista de espera. As crianças seguiram dependendo da expansão administrativa, e não do cumprimento judicial das decisões.

Um ponto metodologicamente relevante é que a ausência de judicialização individual não deve ser interpretada como sinal de elevada efetividade administrativa, mas sim como decorrência do protagonismo exclusivo do Ministério Público na tutela coletiva. O cidadão individual não acessa o Judiciário em busca de vaga não porque o direito está garantido, mas porque a via judicial é mediada por instituições de controle e não por famílias isoladas.

O desenho processual das ações coletivas analisadas demonstra que o Judiciário poderia ter se convertido em ator estruturador da política pública, mas não o fez. Nenhuma decisão determinou cronograma físico-financeiro, regime de metas, redistribuição territorial das vagas, expansão obrigatória da rede física, ou mecanismos sancionatórios de descumprimento.

Sob a ótica da teoria das políticas públicas, como discutido por Bucci (2006), o Judiciário atuou “a jusante” da política pública, pois declarou o direito e exigiu resposta formal do Estado, mas não exerceu função de correção institucional. O resultado foi incapaz de realinhar o sistema com o objetivo constitucional da universalização da educação infantil.

A baixa efetividade judicial não significa ilegitimidade da atuação judiciária, nem atuação equivocada do Ministério Público. O déficit está na incapacidade do sistema de transformar litígios estruturais em decisões estruturantes. A ausência de governança judicial pós-decisão permitiu que a obrigação jurídica permanecesse retoricamente afirmada, mas materialmente postergada.

É preciso destacar, como ressalva analítica, que o Poder Judiciário não dispõe de meios diretos para construir escolas ou ampliar orçamento público - essa é função do Executivo e, em parte, do Legislativo. Porém, também é correto afirmar que o Judiciário possui instrumentos para impor cumprimento estruturado e progressivo das decisões, o que não foi identificado nos acórdãos e decisões analisados.

Consoante defendido por Alexy (2008), pode-se afirmar que o Judiciário ativou o princípio do direito à educação infantil em seu nível mínimo, mas não perseguiu seu nível máximo de concretização. A ponderação entre efetividade e limites orçamentários foi

resolvida, na prática, pela deferência ao Executivo - e não pela projeção máxima possível do direito, como determina o mandamento de otimização.

Na perspectiva de Sarlet (2012), a atuação judicial reforçou a eficácia jurídica do direito, mas não alcançou efetividade, porque a mudança institucional necessária à satisfação das crianças inseridas em lista de espera não ocorreu. Um direito apenas declaratório é normativamente válido, mas socialmente frustrado. Do ponto de vista hermenêutico-analítico, verifica-se que a judicialização coletiva, apesar de correta, não se converteu em mecanismo de indução de políticas públicas. Isso significa que a proteção judicial não é inexistente - é insuficiente. O Judiciário protege o direito na sentença, mas não protege a criança na vida real se não exige cumprimento consequente.

O problema identificado não é de ausência de atuação judicial, mas de menor intensidade transformadora. O Judiciário atuou, porém sua atuação não atingiu o limiar de mudança sistêmica capaz de reconfigurar a política municipal. O déficit não é de legitimidade, mas de potência institucional. A conclusão possível a partir dos dados empíricos é que a intervenção judicial não alterou o ritmo de expansão da rede municipal de educação infantil. A política pública seguiu sua própria cadência, com avanços e retrocessos não correlacionados com decisões judiciais. O direito continuou condicionado ao gradiente de vontade política, e não ao cumprimento judicial compulsório.

No entanto, é relevante reconhecer um mérito institucional: as ações coletivas e as decisões judiciais contribuíram para reforçar a visibilidade pública da falta de vagas em creches e pré-escolas e para afirmar o foco jurídico da primeira infância. Mesmo sem modificar a infraestrutura educacional, a judicialização contribuiu para consolidar o entendimento de que educação infantil é direito fundamental incondicionado.

Uma análise estritamente formal poderia concluir que, diante de decisões judiciais favoráveis, o Poder Judiciário atuou adequadamente. Mas o rigor metodológico adotado nesta dissertação exige ir além: avaliar se tais decisões produziram resultados tangíveis para as crianças. E a resposta empírica, documental e analiticamente sustentada é negativa. O desempenho institucional do Judiciário, portanto, enquadra-se na zona intermediária entre omissão e transformação: não é inerte, mas tampouco é reformador. A atuação judicial preserva a juridicidade do direito, porém não assegura sua materialização integral.

Do ponto de vista da efetividade do direito e da eficácia da Meta 1, isso significa que a judicialização coletiva não substitui nem corrige a baixa prioridade política historicamente

atribuída à educação infantil. Quando o Judiciário não cria incentivos estruturais para cumprimento, o resultado final depende exclusivamente da vontade do Executivo, tornando o direito vulnerável às flutuações eleitorais e orçamentárias.

A universalização da educação infantil - sobretudo em cenários de déficit estrutural - exige do Poder Judiciário uma atuação voltada à transformação sistêmica, e não apenas à reparação individual. Quando o problema é a insuficiência de vagas e não a recusa específica a uma criança, decisões pontuais tendem a perpetuar o litígio e a desigualdade de acesso, beneficiando apenas quem judicializa. A tutela jurisdicional só contribui para a efetividade do direito quando induz o Executivo e o Legislativo a reorganizar capacidades estatais, aperfeiçoar planejamento, garantir execução orçamentária e adotar mecanismos de monitoramento e transparência.

Portanto, é uma substituição da lógica de respostas fragmentadas por uma racionalidade estrutural, capaz de gerar impacto coletivo e permanente, de modo que a vaga deixe de ser conquista judicial de poucos e passe a ser consequência administrativa para todos. A tabela abaixo apresenta algumas proposições estruturantes para aperfeiçoamento da atuação do Poder Judiciário na efetividade da educação infantil:

Tabela 30 – Proposições estruturantes para o aperfeiçoamento da atuação do Poder Judiciário

Eixo Estratégico	Proposição Principal	Mecanismos de Implementação
1. Decisões estruturantes para políticas públicas	Priorizar o modelo de decisões estruturantes	• Determinação de planos de implementação com prazos e cronograma físico-financeiro • Metas intermediárias obrigatórias e verificáveis • Indicação expressa das responsabilidades de cada órgão e Poder
2. Monitoramento judicial e accountability	Estabelecer rotinas permanentes de acompanhamento	• Audiências públicas periódicas para verificação de cumprimento • Relatórios obrigatórios com dados territorializados e comparáveis • Possibilidade de redimensionar as medidas judiciais em caso de insuficiência da política
3. Transparência e produção de dados	Injungir transparência como condição de cumprimento	• Divulgação pública da lista de espera, demanda total e critérios de distribuição territorial • Padronização obrigatória das bases de dados para fins de controle judicial • Condicionamento do cumprimento judicial à implementação de mecanismos de transparência ativa

Eixo Estratégico	Proposição Principal	Mecanismos de Implementação
4. Reconhecimento do tempo da infância como critério decisório	Priorizar tutelas de urgência em razão da irrepetibilidade da primeira infância	• Reconhecimento explícito de que atrasos prolongados equivalem à negação do direito • Aplicação da doutrina da proteção integral e da prioridade absoluta (CF, art. 227) • Prazos curtos para implementação inicial e acompanhamento
5. Articulação institucional sem sobreposição de funções	Fomentar coordenação interinstitucional para superação de gargalos estruturais	• Diálogo contínuo com Ministério Público, Conselhos de Educação, Defensoria e órgãos de controle • Evitar substituição da administração, mas exigir planejamento consistente e financiado • Incentivar espaços de resolução cooperativa de conflitos institucionais

Fonte: Elaboração do autor

O Judiciário não deve substituir a administração pública. Porém, tampouco pode permanecer refém da narrativa administrativa da escassez, quando esta escassez decorre de escolhas orçamentárias, prioridades políticas ou falhas de gestão. A função constitucional do Poder Judiciário, em matéria de direitos fundamentais, não se limita a declarar direitos, mas garantir que eles existam na vida real. Decisões individuais atendem crianças individuais. Decisões estruturantes atendem gerações.

Com isso, encerra-se a análise da atuação do Judiciário. O próximo tópico destinar-se-á à síntese integrada do desempenho dos três Poderes e à identificação das convergências, assimetrias e vazios institucionais que explicam - de forma não reducionista - a não universalização da educação infantil em Mossoró.

4.5. Análise transversal da cooperação interinstitucional e corresponsabilidade dos Três Poderes na efetividade da Meta 1 do PME de Mossoró (2015–2025)

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu demonstrar que a trajetória de implementação da Meta 1 do PME de Mossoró (2015–2025) ilustra, de forma exemplar, a distância que pode existir entre a normatividade constitucional e a realidade social. A plena garantia do direito fundamental à educação infantil, embora juridicamente reconhecida desde a Constituição de 1988, não depende apenas de enunciados normativos, mas de um arranjo institucional capaz de produzir resultados concretos e contínuos.

Essa constatação ficou clara à medida que os achados empíricos foram confrontados com os referenciais teóricos adotados, especialmente a noção de direitos fundamentais como mandamentos de otimização (Alexy, 2008), a distinção entre eficácia jurídica e efetividade social (Sarlet, 2012) e a compreensão de políticas públicas como encadeamento normativo-institucional orientado à entrega final da prestação (Bucci, 2006).

Quando observado de forma isolada, cada Poder contribuiu, em algum grau, para o avanço da política de educação infantil. O Executivo liderou o processo de implementação e foi responsável pelas principais expansões ocorridas na década, mas sua atuação se mostrou intermitente e condicionada a prioridades de governo, e não ao imperativo constitucional de progressividade do direito. O Legislativo assegurou suporte jurídico e orçamentário mínimo, porém não exerceu protagonismo normativo nem fiscalização capaz de induzir transformações estruturais, contribuindo para a preservação de uma lógica de eficácia sem efetividade. O Judiciário, por sua vez, reconheceu juridicidade integral das demandas coletivas e impôs obrigações ao Poder Público, mas sua intervenção não resultou em reconfiguração da política, uma vez que não foi acompanhada de governança judicial de cumprimento.

Quando observados de forma articulada, os Três Poderes revelam uma engrenagem institucional incompleta. Nenhum atuou contra a proteção do direito, mas nenhum gerou pressão suficiente para converter o direito constitucional da primeira infância em política pública universalizada.

A separação dos Poderes, na prática, não funcionou como sistema de freios e contrapesos orientado à máxima concretização do direito: operou como paralelismo institucional, no qual cada Poder cumpre parte de sua função, sem convergência para um projeto comum de efetividade. A cooperação interinstitucional prevista no texto constitucional não se materializou como mecanismo de proteção integral da criança, o que manteve o direito vulnerável às oscilações políticas, orçamentárias e administrativas.

Assim, ao buscar responder à pergunta que orientou esta pesquisa - *em que medida a atuação individual e articulada dos Três Poderes contribuiu ou falhou para a otimização constitucional do direito fundamental à educação infantil em Mossoró* - a evidência empírica indica que houve avanços reais, porém insuficientes.

O Executivo impulsionou a política, mas não a consolidou; o Legislativo assegurou arcabouço mínimo, mas não estruturou o caminho para a universalização; o Judiciário

reconheceu o direito, mas não garantiu sua materialização. Em termos constitucionais, a política não retrocedeu, mas tampouco otimizou o direito no máximo grau possível diante das condições institucionais existentes, configurando o que a doutrina contemporânea classifica como violação por insuficiência estatal.

Essa conclusão não conduz ao pessimismo institucional, mas à reafirmação de que a efetividade do direito à educação infantil é um projeto de Estado, e não de governo. A universalização da creche e da pré-escola não depende de iniciativas episódicas ou conjunturais, e sim de uma estrutura pública permanente de proteção, capaz de articular planejamento, orçamento, fiscalização, controle judicial e participação democrática. Quando o direito da criança depende da vontade isolada de um único Poder, ele se torna contingente; quando depende da engrenagem interinstitucional prevista constitucionalmente, ele se torna realidade.

Tabela 31 – Grau de efetividade da atuação dos Três Poderes na implementação da Meta 1

Dimensão analisada	Executivo	Legislativo	Judiciário
Reconhecimento formal da Meta 1	Alto	Médio	Alto
Articulação institucional voltada à expansão de vagas	Médio	Baixo	Baixo
Coerência entre planejamento e orçamento	Médio	Baixo	—
Implementação material de ações voltadas à expansão da oferta	Médio	Muito baixo	Baixo
Mecanismos de controle e correção de desvios na execução	Baixo	Muito baixo	Baixo
Capacidade de induzir mudanças estruturais na política pública	Médio-baixa	Muito baixa	Baixa
Impacto real sobre a universalização do acesso	Parcial e intermitente	Marginal	Residual
Grau geral de efetividade (síntese)	Médio-baixo	Baixo	Baixo
Principais limitações identificadas	Instabilidade orçamentária e ausência de institucionalização permanente da política	Falta de protagonismo normativo e fiscalizatório	Ausência de governança judicial do cumprimento

Fonte: elaboração do autor com base nos achados documentais da pesquisa (2015–2025)

A leitura da tabela permite visualizar com clareza que, embora nenhum Poder tenha se mostrado omisso de forma absoluta, a atuação institucional não convergiu para a formação de um circuito completo de proteção do direito. O Executivo foi o ator que mais acumulou efeitos concretos, mas operou de forma instável e sem consolidação institucional; o Legislativo cumpriu funções formais, mas não assumiu o papel indutor que lhe é constitucionalmente atribuído; e o Judiciário reconheceu e reafirmou o direito, porém não estruturou mecanismos de cumprimento capazes de produzir transformação sistêmica. O resultado foi um sistema de proteção fragmentado, no qual cada Poder contribui parcialmente, sem que a articulação entre eles produza a universalização da educação infantil pretendida.

Ao final deste percurso analítico, permanece a certeza de que Mossoró avançou - mas poderia ter avançado mais. A consolidação da Meta 1 exige, para os próximos ciclos de planejamento, que os Três Poderes deixem de atuar como ilhas institucionais e passem a funcionar como um sistema cooperativo voltado à máxima concretização do direito. Apenas quando essa articulação se tornar parte estrutural do processo decisório será possível cumprir plenamente a promessa constitucional de que nenhuma criança ficará sem educação infantil por falta de vaga. Esse é, em essência, o compromisso que a Constituição impõe e que esta dissertação reafirma: o direito da criança não pode aguardar.

A efetividade da educação infantil, enquanto direito fundamental da criança, não se confunde com a soma das atuações isoladas dos Poderes, mas com a capacidade do Estado - compreendido em sua dimensão sistêmica - de produzir respostas coordenadas, contínuas e institucionalizadas. A análise dos segmentos anteriores demonstrou, de modo incontestável, que Executivo, Legislativo e Judiciário desempenharam papéis relevantes e produziram ações concretas ao longo da vigência do PME. No entanto, quando o foco se desloca da atuação individual para o arranjo coletivo, emerge uma imagem estruturalmente distinta: a engrenagem institucional não funcionou como sistema, e a insuficiência de cooperação interinstitucional se revela elemento central para explicar o déficit de efetividade da Meta 1 entre 2015 e 2025.

O diagnóstico evidencia um comportamento institucional caracterizado por paralelismo decisório, e não por coordenação. O Executivo adotou medidas de expansão pontual de vagas e inaugurou unidades de educação infantil, porém sem aderência a um planejamento progressivo, territorializado e monitorável, conforme exigia o PME. O Legislativo, embora responsável pela deliberação orçamentária e pelo controle político, atuou predominantemente de modo homologatório, sem produzir mecanismos de accountability

educacional capazes de induzir estabilidade na política de expansão da oferta. O Judiciário, por sua vez, interveio pontualmente sempre que provocado, confirmando a juridicidade do direito à educação infantil, mas sem desenvolver uma técnica de decisão estruturante que vinculasse os demais Poderes a ciclos de execução, monitoramento e avaliação.

Em termos sistêmicos, a atuação dos três Poderes pode ser representada por três vetores independentes, cada qual executando funções institucionais previstas na Constituição, mas falhando em convergir para o propósito comum de universalizar a educação infantil em tempo oportuno. A questão, portanto, não reside apenas em avaliar se cada Poder cumpriu parte de suas atribuições formais, mas se o conjunto da arquitetura estatal produziu os resultados constitucionais esperados. A resposta empírica a essa indagação é negativa: apesar da existência do PME e do fortalecimento normativo da educação infantil, muitas crianças mossoroenses permaneceram expostas à fila de espera, à desigualdade territorial e à instabilidade da oferta, indicadores inequívocos da insuficiência da governança interinstitucional.

Essa conclusão é coerente com a literatura constitucional contemporânea. A teoria da força normativa da Constituição sustenta que direitos fundamentais não se concretizam apenas mediante previsões normativas, mas mediante a criação de mecanismos institucionais permanentes de realização. Do mesmo modo, a teoria da efetividade dos direitos fundamentais sociais ressalta que há violação constitucional tanto por ação que contrarie o texto quanto por proteção insuficiente, omissão ou políticas públicas instáveis. A experiência analisada revela este último fenômeno: não houve inexistência absoluta de ações, mas insuficiência estrutural de cooperação, continuidade e previsibilidade.

Esse arranjo institucional fragmentado permitiu que avanços pontuais fossem acompanhados de retrocessos silenciosos, como a demora na implantação de unidades previstas, a execução orçamentária inferior ao planejado e a postergação do programa de creche em tempo integral. A ausência de coordenação fez com que a implementação dependesse de preferências governamentais episódicas, em vez de se vincular a um projeto republicano permanente - incompatibilidade evidente com o princípio da prioridade absoluta da criança.

Se a Constituição exige corresponsabilidade federativa, o PME exige corresponsabilidade entre Poderes. O fracasso parcial da Meta 1 não resulta da inação de um único Poder, mas da ausência de engrenagem decisória capaz de integrar esforços, corrigir

desvios e proteger o tempo da infância contra os ciclos eleitorais, burocráticos e judiciais. À luz do modelo constitucional, a superação da baixa efetividade da educação infantil requer uma mudança de paradigma institucional, baseada em três eixos estruturantes: Governança, planejamento e controle.

A Meta 1 falhou parcialmente não porque faltaram leis, decisões judiciais ou iniciativas administrativas, mas porque faltou sistema. Onde não há coordenação, há fragmentação; e onde há fragmentação, o ônus recai sobre quem não pode esperar: a criança.

Tabela 32 – Eixos de aperfeiçoamento Interinstitucional

Eixo de Aperfeiçoamento Institucional	Proposição Central	Mecanismos Operacionais e Procedimentos Concretos
1. Governança permanente da política de educação infantil	Instituir uma instância de coordenação interinstitucional com participação obrigatória dos Poderes e da sociedade	• Mesa Interinstitucional da Primeira Infância, composta por Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Conselho Municipal de Educação e sociedade civil; • Reuniões periódicas com atas públicas e plano de ação atualizado • Relatórios públicos de monitoramento do PME e da Meta 1 • Transparência ativa de demanda e oferta, com lista de espera territorializada e critérios de acesso
2. Planejamento territorializado e orçamentação vinculada	Planejamento decenal com metas intermediárias obrigatórias e garantia orçamentária plurianual	• Definição plurianual de metas intermediárias por bairro/território • Mapeamento permanente de déficit e projeções demográficas para orientar expansão • Vinculação nominal de dotações orçamentárias às metas pactuadas e preservação contra descontinuidade administrativa • Publicação anual de matriz “vagas previstas x entregues x orçamento executado”, com justificativas para eventuais desvios
3. Controle institucional cooperativo e decisões estruturantes	Integrar os mecanismos de fiscalização política e de controle jurisdicional para induzir convergência institucional	• Fortalecimento da fiscalização legislativa com indicadores de resultados educacionais e não apenas financeiros • Controle judicial orientado a planos de implementação com ciclos de monitoramento e avaliação • Reforço do Ministério Público como órgão catalisador de articulação interinstitucional e resolução de gargalos • Adoção expressa da prioridade absoluta da criança como parâmetro decisório comum aos Três Poderes

Fonte: elaboração do autor

A conclusão que emerge desta análise é inequívoca: nenhuma política de educação infantil será universalizada de forma sustentável enquanto depender da vontade episódica de

governos sucessivos ou da judicialização caso a caso. A efetividade exige instituições que funcionem para além dos governos, das legislaturas e das urgências processuais. A Constituição exige prioridade absoluta; a governança interinstitucional é o caminho para cumpri-la.

A análise integrada da atuação do Executivo, do Legislativo e do Judiciário no âmbito da política de educação infantil em Mossoró permite afirmar que o principal entrave para o cumprimento da Meta 1 do PME não foi a ausência de marco normativo nem a falta de reconhecimento jurídico do direito, mas sim a fragilidade da governança interinstitucional. Cada Poder, a seu modo, atuou - mas atuou de forma linear, setorial e desarticulada, quando a natureza do direito examinado exige respostas circulares, corresponsáveis e cooperativas.

Essa ausência de engrenagem compartilhada produziu um círculo de insuficiências: a) o Executivo planejava políticas sem controle legislativo adequado e sem pressão judicial concreta para cumprimento de prazos; b) o Legislativo fiscalizava pouco porque carecia de dados, os quais o Executivo também não produzia integralmente; c) o Judiciário, em vez de exigir transparência sistêmica, trabalhava com informações fragmentárias fornecidas pelas próprias estruturas cuja atuação deveria controlar.

Do ponto de vista do federalismo educacional, tal padrão institucional reproduz uma lógica perversa: onde não há coordenação e transparência, a política pública deixa de responder à demanda real das crianças e passa a responder à disponibilidade político-administrativa do governo de turno. É assim que a fila de espera se perpetua não como contingência, mas como método informal de gestão da insuficiência, revelando o distanciamento entre a prioridade constitucional proclamada e a prioridade administrativa praticada.

Em síntese, a investigação empírica revela que o cumprimento da Meta 1 do PME de Mossoró não fracassou por ausência de norma, mas por ausência de governança. A política pública existiu, mas não se converteu em política de Estado. As ações ocorreram, mas não produziram transformação. A eficácia jurídica apareceu no plano formal, e a efetividade social não chegou onde a criança está.

Assim, a conclusão transversal é inequívoca: o direito à educação infantil não falhou em razão da atuação de um Poder, mas da incapacidade dos Três Poderes de atuarem como sistema. A universalização da educação infantil não é problema de um Poder isolado - é problema institucional, e somente a cooperação institucional pode solucioná-lo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve por objetivo “analisar em que medida a atuação institucional dos Três Poderes contribuiu, de forma individual e articulada, para garantir a eficácia e a efetividade do direito à educação infantil no cumprimento da Meta 1 do Plano Municipal de Educação de Mossoró entre 2015 e 2025”.

A pesquisa partiu da premissa teórica de que a educação infantil, como direito fundamental social, não se satisfaz com reconhecimento normativo ou formalização de políticas públicas, mas exige realização material capaz de transformar o cotidiano das crianças, nos termos do mandado de otimização dos direitos fundamentais (Alexy, 2008) e da distinção entre eficácia jurídica e efetividade social (Sarlet, 2012).

A análise empírica e documental demonstrou que os três Poderes municipais atuaram, mas não operaram em regime de convergência institucional, o que explica o descompasso entre a intensidade da norma constitucional e a insuficiência dos resultados obtidos ao longo do decênio do PME - 2015-2025. Houve avanços, e seria desonesto ignorá-los. Entretanto, esses avanços não configuraram uma trajetória consistente de universalização da educação infantil, porque não produziram estabilidade institucional nem continuidade territorial suficientes para transformar essa questão em política de Estado. A Meta 1 progrediu, mas não se consolidou; expandiu-se, mas não se estruturou.

A pesquisa evidenciou que o Município conseguiu produzir normas, planos, relatórios, audiências, decisões judiciais e investimentos; porém, isso não alterou suficientemente o quadro histórico de déficit de vagas em creche nem assegurou a universalização real da pré-escola, sobretudo nos territórios mais vulneráveis.

No Poder Executivo, a política oscilou entre períodos de maior expansão e momentos de retração. Houve capacidade de planejamento, mas fraca capacidade de implementação territorial e financeira. A análise de documentos mostrou que, em uma década, não se estruturou uma política de Estado para a primeira infância, mas ciclos de iniciativas dependentes de prioridades governamentais. Onde havia direcionamento político e recursos suficientes, a política avançou; onde essas condições não ocorreram, a política estagnou. Assim, a efetividade do direito variou ao sabor da contingência administrativa, não da estabilidade normativa - evidenciando tensão direta com o mandamento de otimização dos direitos fundamentais.

No Poder Legislativo, confirmou-se o diagnóstico de baixa densidade normativa e frágil atuação fiscalizatória. Embora tenha aprovado o PME, a Câmara não utilizou seus instrumentos institucionais - legislação, orçamento, audiências, comissões - para induzir a expansão consistente da rede de educação infantil. Sua atuação mais se assemelhou a homologatória do que deliberativa, mais reativa do que propositiva. Essa opção política contribuiu decisivamente para a manutenção da eficácia jurídica do direito, porém sem impulsionar a efetividade. A ausência de vinculação orçamentária expressa à Meta 1 é emblemática dessa postura e confirma a dificuldade do Parlamento municipal em se perceber como coautor da política educacional.

Quanto ao Poder Judiciário, os dados demonstraram que as decisões judiciais reconheceram a juridicidade do direito, mas não geraram mudança estrutural. O Judiciário não impôs mecanismos de monitoramento nem de *enforcement* capazes de assegurar cumprimento substantivo. A judicialização foi correta, mas insuficiente; foi formalmente protetiva, mas materialmente limitada. O ritmo da política pública continuou a depender mais da vontade governamental do que das decisões judiciais - o que explicita o fenômeno da eficácia jurídica sem efetividade social.

Sob a ótica sistêmica, o estudo revelou ausência de governança compartilhada. Nenhum Poder assumiu o papel de integrador, coordenador ou indutor da política de educação infantil. O Executivo executou parcialmente, o Legislativo não tensionou, e o Judiciário não reconfigurou. Houve ação, mas não articulação; houve esforços, mas não estratégia federativa e interinstitucional. Isso explica por que os avanços da Meta 1 foram reais, porém insuficientes: três engrenagens funcionaram, mas em baixa sincronia.

Esse diagnóstico conduz a uma conclusão incontornável: o direito à educação infantil permanece condicionado à capacidade institucional do Estado - e não à sua normatividade. Enquanto a expansão da creche e da pré-escola depender da boa vontade política do governo da vez, e não de mecanismos permanentes de indução, fiscalização e controle, a Meta 1 será sempre promessa renovada, mas nunca plenamente realizada. O texto constitucional já fez sua parte; o que falta é a tradução de sua densidade em estruturas estáveis de gestão, orçamento e decisão pública.

Do ponto de vista científico, a pesquisa contribui ao demonstrar que a efetividade dos direitos fundamentais sociais não é uma questão exclusivamente jurídica nem exclusivamente administrativa, mas uma questão de engenharia institucional. O direito só se realiza quando

Executivo, Legislativo e Judiciário reconhecem que possuem responsabilidades complementares - e quando exercem tais responsabilidades com intencionalidade coordenada. Onde isso não ocorre, instala-se o fenômeno observado em Mossoró: a eficácia jurídica se consolida, enquanto a efetividade social permanece incompleta.

No plano prático-institucional, os achados ofereceram elementos concretos para aperfeiçoamento do planejamento, do orçamento e da fiscalização da educação infantil, contribuindo para decisões mais fundamentadas de gestores, conselhos, parlamento e órgãos de controle. Do ponto de vista social, os resultados evidenciaram o elemento humano subjacente às estatísticas: cada vaga não ofertada é uma infância interrompida. Cada ano que uma criança permanece fora da creche ou da pré-escola representa um tempo de desenvolvimento que não retorna. O custo do déficit educacional não é apenas institucional; é biográfico. A desigualdade começa antes da alfabetização. A superação dessa condição exige mais Estado - não no sentido burocrático, mas no sentido constitucional: planejamento com continuidade, orçamento protegido, fiscalização ativa, judicialização estrutural e prioridade política real. Não se universaliza educação infantil construindo escolas apenas; universaliza-se decidindo que o tempo da infância é inderrogável.

Reconhecem-se, contudo, limitações inerentes ao desenho metodológico. A análise documental qualitativa permitiu rastrear decisões institucionais e identificar padrões de comportamento, mas não captou a percepção subjetiva de atores envolvidos, como famílias, docentes e gestores escolares. Ademais, a disponibilidade de documentação pública influenciou diretamente a amplitude das fontes examinadas, podendo ter havido lacunas informacionais não atribuíveis ao pesquisador, mas à produção e transparência documental do Município. Essas limitações não enfraquecem as conclusões do estudo, mas indicam direções promissoras de aprofundamento.

Nesse sentido, abrem-se perspectivas para pesquisas futuras:

- (a) estudos comparativos entre municípios com diferentes modelos de governança;
- (b) investigações sobre efeitos de decisões judiciais estruturais na educação infantil;
- (c) pesquisas com famílias e profissionais sobre barreiras reais de acesso;
- (d) análises sobre política de busca ativa e integração intersetorial em primeira infância; e

(e) acompanhamento longitudinal da implementação da Meta 1 no novo ciclo do PME (2026–2035), especialmente em relação à expansão da creche.

A síntese final produzida por esta dissertação conduz à conclusão de que o direito à educação infantil em Mossoró avançou, mas não se realizou integralmente. O Município alcançou a eficácia do direito - planos aprovados, metas estabelecidas, decisões judiciais, investimentos registrados - mas não alcançou plena efetividade social, pois inúmeras crianças permaneceram fora da creche e parte da pré-escola operou com microdesigualdades territoriais e ausência de tempo integral. A promessa constitucional da educação infantil, portanto, permanece parcialmente descumprida.

O desafio para o próximo Plano Municipal de Educação não é apenas ampliar vagas, mas institucionalizar uma nova lógica de governança: planejamento com vinculação orçamentária, monitoramento permanente, judicialização verdadeiramente estrutural, uso estratégico das competências legislativas e mecanismos de correção contínua das desigualdades territoriais. A universalização não depende apenas de mais escolas; depende de mais Estado, no sentido de coordenação e compromisso público com a infância.

Como reflexão final, esta pesquisa confirma que o direito à educação infantil é a primeira promessa que o Estado faz a uma criança. Quando essa promessa não se realiza, não se perde apenas um ano letivo; perde-se uma etapa irrepetível do desenvolvimento humano. Realizar esse direito não é apenas cumprir uma meta legal, mas honrar um projeto de sociedade em que o lugar de nascimento não determine o destino. Universalizar a educação infantil é universalizar a possibilidade de futuro.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor.; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Editorial Trotta, 2002;

ABRAMOVICH, Victor. **Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados**. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 3, n. 4, p. 188-223, 2006;

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70;

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008;

ALSTON, Philip. **The United Nations and human rights: a critical appraisal**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1998;

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Unesp, 2011;

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001;

ARRETCHE, Marta. **Dilemas da descentralização**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 18, n. 51, p. 67-86, fev. 2003;

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002;

BALL, Stephen J. **Education policy and social class: the selected works of Stephen J. Ball**. London: Routledge, 2006;

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012;

BARDACH, Eugene. **A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving**. 4. ed. Los Angeles: SAGE/CQ Press, 2012;

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016;

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012;

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 2003. E-book;

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito**. Revista Jurídica Virtual LEX, São Paulo, n. 6, p. 1-18, 2009;

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática de uma ordem constitucional justa**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010;

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004;

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013;

BRANDÃO, Rodrigo. **Processo estrutural e tutela coletiva de direitos**. Salvador: JusPodivm, 2017;

BRASIL. **Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 18 jun. 2025;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 set. 2024;

BRASIL. **Estimativas de população residente para 1º de julho de 2024 (IBGE)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 24 mai. 2025;

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18 out. 2024;

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Dispõe sobre a ação civil pública [...]. Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 23 abr. 2025;

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente [...]. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 13563, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 08 jan. 2025;

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 10 dez. 2024;

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.** Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 ago. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em: 11 nov. 2024;

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE [...]. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 10 jan. 2025;

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância [...]. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 mar. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm. Acesso em: 12 dez. 2024;

BRASIL. **Lei nº 14.685, de 20 de setembro de 2023.** Altera a Lei nº 9.394 [...]. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 set. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14685.htm. Acesso em: 23 ago. 2024;

BRASIL. **Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024.** Dispõe sobre o levantamento anual da demanda por vagas em creches [...]. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 maio 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm. Acesso em: 23 ago. 2024;

BRASIL. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua - 2023).** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html>. Acesso em: 10 mai. 2024;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167/DF.** Rel. Min. Joaquim Barbosa. Julgado em 27 fev. 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 13 ago. 2024;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6357/DF**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 15 out. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5875458>. Acesso em: 13 ago. 2024;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45/DF**. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 29 abr. 2004. Diário da Justiça [recurso eletrônico], Brasília, DF, 04 jun. 2004. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2226956>. Acesso em: 11 abr. 2025;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1008166**. Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em 22 set. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 abr. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 11 mai. 2025;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 888.815/DF**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 26 ago. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 13 ago. 2024;

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas e direito administrativo**. Revista de informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./jun. 1997;

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002;

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50;

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2013;

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas**. Revista Estudos Institucionais, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 791-832, dez. 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.430. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 23 ago. 2024;

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002;

CAMPOS, Maria Malta. **A creche e a pré-escola no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 91, p. 46-55, maio 1994;

CAMPOS, Maria Malta. **Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 22-43, jan./abr. 2013;

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia (orgs.). **A criança pequena e o direito à educação**. São Paulo: Cortez, 2009;

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003;

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988;

CARVALHO, José Sérgio Fonseca de. **A educação como direito**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 38, n. 138, p. 293-310, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Fvws9yCk6pQFb2Vf5s3YFks/>. Acesso em: 23 ago. 2024;

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001;

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e direito à educação: fundamentos da educação escolar brasileira**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2002;

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O direito à educação: um campo de direitos e responsabilidades**. Cadernos de Pesquisa, v. 40, n. 141, p. 795-817, set./dez. 2010;

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2017;

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBP AE, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 67-76, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25189>. Acesso em: 23 mar. 2025;

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2022;

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 14. ed. Boston: Pearson, 2014;

FERRAJOLI, Luigi. **Direitos e garantias: a lei do mais fraco**. 2. ed. São Paulo: RT, 2011;

FISS, Owen M. **The Civil Rights Injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1982;

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editores, 2013;

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017;

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito fundamental à educação: efetividade e desafios**. Curitiba: Juruá, 2017;

GOHN, Maria da Glória. **Educação não formal e o educador social: atuação no desenvolvimento de projetos sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011;

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vols. I e II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997;

HECKMAN, James J. **The economics of inequality: The value of early childhood education**. American Educator, v. 35, n. 1, p. 31-47, 2011;

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991;

HIRSHL, Ran. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2004;

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Policymaking in Canada: conceptual and empirical foundations**. 3. ed. Toronto: Oxford University Press, 2013;

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alínea, 2012;

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. New York: Longman, 1995;

KUHLMANN JR., Moysés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998;

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003;

LASSWELL, Harold Dwight. **The Policy Orientation**. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold Dwight (org.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 3-15;

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012;

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2018;

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022;

MENDES, Gilmar Ferreira. **Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional**. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 5, n. 10, 2002;

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1982;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.104, de 8 de janeiro de 2014**. Institui o Plano Plurianual – PPA – do município de Mossoró para o período 2014–2017. Mossoró, RN, 2014. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 15 set. 2024;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.183, de 2014**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015. Mossoró, RN, 2014. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.269, de 2015**. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2015. Mossoró, RN, 2015. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. Lei nº 3.298, de 04 de agosto de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Mossoró e dá outras providências. Mossoró, RN, 2015. Disponível em: <http://leis.mossoro.rn.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2024;

MOSSORÓ. Lei nº 3.304, de 2015. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016. Mossoró, RN, 2015. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. Lei nº 3.371, de 2016. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2016. Mossoró, RN, 2016. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. Lei nº 3.525, de 2017. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017. Mossoró, RN, 2017. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. Lei nº 3.526, de 2017. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2017. Mossoró, RN, 2017. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025.

MOSSORÓ. **Lei nº 3.531, de 2017.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018. Mossoró, RN, 2017. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.602, de 2018.** Institui o Plano Plurianual para o período 2018–2021. Mossoró, RN, 2018. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 15 set. 2024;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.603, de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2018. Mossoró, RN, 2018. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.644, de 2018.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019. Mossoró, RN, 2018. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.680, de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2019. Mossoró, RN, 2018. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.721, de 2019.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020. Mossoró, RN, 2019. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.743, de 2019.** Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2020. Mossoró, RN, 2019. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.798, de 2020.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021. Mossoró, RN, 2020. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.873, de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2021. Mossoró, RN, 2020. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.881, de 2021.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022. Mossoró, RN, 2021. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.903, de 2021.** Institui o Plano Plurianual para o período 2022–2025. Mossoró, RN, 2021. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 15 set. 2024;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.926, de 2022.** Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 2022. Mossoró, RN, 2022. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 3.953, de 2022.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023. Mossoró, RN, 2022. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 4.042, de 2023.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024. Mossoró, RN, 2023. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

MOSSORÓ. **Lei nº 4.155, de 2024.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025. Mossoró, RN, 2024. Disponível em: <https://www.mossoro.rn.leg.br>. Acesso em: 24 ago. 2025;

NUSSBAUM, Martha C. **Creating Capabilities: The Human Development Approach.** Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2011;

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Políticas educacionais: entre a eficiência e a efetividade.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1084, out./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143621>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Yt7LgV8jJ9CqP7Sny+S7szs/>. Acesso em: 21 dez. 2024;

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Financiamento da educação no Brasil: desafios e perspectivas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2015;

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2001;

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 nov. 1989. Ratificada pelo Brasil em 24 set. 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Adotada pela Resolução nº 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989. Nova Iorque: ONU, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 23 ago. 2024;

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Entrada em vigor em 3 de janeiro de 1976. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 23 ago. 2024;

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. **Ética, poder y derecho: reflexiones ante el fin de siglo**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995;

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs.). **Governance, Politics and the State**. 2. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005;

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios**. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005;

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Financiamento da educação**. São Paulo: Cortez, 2014;

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política de financiamento da educação básica no Brasil: uma análise crítica**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007;

PINTO, José Marcelino de Rezende; AMARAL, Nelson Cardoso. **O financiamento da educação básica no Brasil: desafios e alternativas para a garantia do direito à educação**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 35, n. 127, p. 1053-1072, out./dez. 2014;

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013;

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All**. Berkeley: University of California Press, 1973;

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997;

RIZZI, Ester; XIMENES, Salomão. Litigância estratégica para a promoção de políticas públicas: as ações em defesa do direito à educação infantil em São Paulo. In: FRIGO, Darci; PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; ESCRIVÃO FILHO, Antonio (ed.). *Justiça e direitos humanos: experiências de assessoria jurídica popular*. Curitiba: Terra de Direitos, 2010;

ROSEMBERG, Fúlvia. **Políticas de educação infantil e avaliação**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 44-75, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/J9J9c7tzQ7dZc7f6x7m8r6v/>. Acesso em: 23 mar. 2025;

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015;

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais em perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012;

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 4. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012;

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021;

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Direitos Fundamentais e políticas públicas: elementos para uma reconstrução dogmática**. In: _____. *Direitos Fundamentais e Políticas Públicas*. São Paulo: RT, 2015;

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 2013;

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013;

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010;

SILVA, Denise dos Santos Vasconcelos. **Direito à educação: efetividade, justiciabilidade e protagonismo cidadão**. Curitiba: Brazil Publishing, 2020;

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014;

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/JQZf9mmrFLdTPWmGWwGBXJ/>. Acesso em: 2 ago. 2024;

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014;

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. **O controle judicial da qualidade da oferta da Educação Infantil: um estudo das ações coletivas nos tribunais de justiça do Brasil (2005–2016)**. 203f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017;

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (Declaração de Jomtien)**. Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien, Tailândia, 5–9 mar. 1990. Paris: UNESCO, 1990. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184919>. Acesso em: 23 ago. 2024;

UNICEF. **United Nations Children's Fund**. Disponível em: <https://www.unicef.org/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2001;

VIEIRA, Evaldo. **Direitos sociais e políticas públicas: saúde, educação e assistência**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2018;

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Juspodivm, 2021;

VON BÜLOW, Marisa. **ONGs e participação política: entre o Estado e a sociedade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004;

WANG, Daniel. **Direito à saúde no Brasil: suas dimensões e limites**. São Paulo: Saraiva, 2008;

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil: ley, derechos, justicia**. 9. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2007.