

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

**ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA,
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I**

JOSÉ ANTONIO DE FARIA MARTOS

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFRS - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Antonio de Faria Martos; José Querino Tavares Neto. – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-436-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

Apresentação

GT - ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA I

APRESENTAÇÃO

A presente obra reúne os trabalhos científicos apresentados e debatidos no Grupo de Trabalho realizado durante o CONPEDI Internacional de Alicante, na Espanha, importante espaço de reflexão acadêmica e intercâmbio científico que reafirma a vocação do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI como uma importante entidade de fomento, integração e difusão da pesquisa jurídica brasileira no âmbito nacional e internacional.

Ao longo de sua trajetória, o CONPEDI consolidou-se como ambiente privilegiado para o encontro de pesquisadores, docentes, discentes e profissionais do Direito, promovendo o diálogo entre diferentes instituições, regiões e perspectivas teóricas. Em seus congressos nacionais e internacionais, a entidade desempenha papel fundamental na construção do pensamento jurídico contemporâneo, estimulando a produção científica qualificada e o fortalecimento dos Programas de Pós-Graduação em Direito.

Os trabalhos reunidos nesta coletânea refletem a riqueza dos debates desenvolvidos no âmbito deste Grupo de Trabalho, contemplando diferentes perspectivas sobre acesso à justiça, governança pública, jurisdição constitucional, inovação tecnológica e efetividade dos direitos fundamentais.

Michele Ticiane dos Anjos Santos Mendes e Flavia Isadora Ribeiro Gomes apresentam o artigo “Constitucionalismo à brasileira e crise de autocontenção judicial: uma análise crítica do protagonismo do Supremo Tribunal Federal no constitucionalismo contemporâneo”, no qual investigam os efeitos da personalização da jurisdição constitucional e do protagonismo decisório do Supremo Tribunal Federal sobre a legitimidade democrática, a cooperação institucional e a estabilidade republicana.

Flavia Isadora Ribeiro Gomes e Michele Ticiane dos Anjos Santos Mendes, em “O ‘universalismo’ do decisionismo: quem tem a última palavra?”, analisam os tensionamentos entre o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior do Trabalho, discutindo os impactos dos precedentes vinculantes, do decisionismo judicial e da uniformização jurisprudencial sobre a segurança jurídica e as relações de trabalho.

Livia de Oliveira Ayub Alves, Clara Rodrigues de Brito e Marcus Aurélio Vale da Silva contribuem com o artigo “Subsídios e capilaridade do serviço extrajudicial: compensação financeira e inclusão registral em territórios desiguais”, examinando os mecanismos de compensação financeira das serventias extrajudiciais como instrumentos de inclusão registral, cidadania documental e efetivação do acesso à justiça.

Dayana Ramos Santana Moura, Clara Rodrigues de Brito e Marcus Aurélio Vale da Silva apresentam o estudo “Regularização fundiária urbana e acesso à justiça: a REURB como mecanismo de governança territorial e gestão institucional de conflitos fundiários”, no qual analisam a regularização fundiária urbana como ferramenta de inclusão territorial, segurança jurídica e desjudicialização de conflitos relacionados à ocupação do solo urbano.

José Claudio Monteiro de Brito Filho, José Henrique Mouta Araújo e Ana Luiza Crispino Mácola são autores de “Liberdade como valor processual: uma leitura rawlsiana do devido processo legal e a efetividade da justiça”, trabalho que propõe uma reflexão sobre a proteção das liberdades fundamentais diante da massificação processual e dos mecanismos de uniformização decisória.

Rosalina Moitta Pinto da Costa, José Henrique Mouta Araújo e Iracecilia Melsens Silva da Rocha apresentam “A exigência de tentativa prévia para o interesse de agir na litigância consumerista e o perigo de uma história única: uma análise do IRDR 91 do TJMG”, examinando criticamente a exigência de requerimento prévio nas demandas consumeristas e seus reflexos sobre o acesso à justiça.

Renata Apolinário de Castro Lima, Antônio Carlos Diniz Murta e Tammara Drummond Mendes desenvolvem o artigo “Gestão judicial e eficiência na prestação jurisdicional: desafios estruturais e caminhos institucionais para o acesso à justiça”, no qual discutem a gestão do Poder Judiciário como elemento essencial para a concretização de uma tutela jurisdicional adequada, tempestiva e efetiva.

Os mesmos autores apresentam também “Arquiteturas de confiança digital no Poder Judiciário: governança pública, blockchain e legitimidade democrática”, estudo voltado à

análise das potencialidades da tecnologia blockchain para o fortalecimento da governança de dados, da integridade informacional e da confiança institucional na justiça digital.

Catharine Couto e Couto, Adriano da Silva Ribeiro e Sérgio Henriques Zandona Freitas contribuem com “Desjudicialização: reflexão acerca da concessão da gratuidade emolumentar nos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro na usucapião extrajudicial”, abordando os impactos sociais e jurídicos da gratuidade emolumentar sobre o acesso à moradia, à propriedade e aos procedimentos extrajudiciais.

Ludmila Aredes Brandão, Adriano da Silva Ribeiro e Sérgio Henriques Zandona Freitas apresentam o trabalho “A cooperação judiciária e o governo do Judiciário”, no qual investigam a cooperação judiciária como instrumento contemporâneo de governança institucional, racionalização administrativa e fortalecimento da legitimidade democrática da jurisdição.

Sílzia Alves Carvalho, José Querino Tavares Neto e Geraldo Antonio da Mota são autores de “Linguagem e novas tecnologias. A Artificial Intelligence e os desafios para a concretização do ODS 16 e do acesso à justiça no Brasil”, pesquisa que examina o uso da inteligência artificial pelo Poder Judiciário e seus impactos na governança pública, na transparência e na efetividade das políticas judiciárias.

José Querino Tavares Neto, José Maria Francisco Magalhães e Claudia Maria Barbosa apresentam “Prioridade absoluta na educação infantil: um quadro jurídico-institucional para calibrar o controle judicial e fortalecer a capacidade estatal”, estudo que propõe mecanismos institucionais destinados à efetivação do direito à creche, conciliando exigibilidade judicial, planejamento público e capacidade administrativa.

Encerrando a coletânea, Fabio Lucas de Albuquerque Lima e Patricia Veronica Nunes C. Sobral de Souza apresentam “Direito constitucional à solidariedade e fraternidade: proteção previdenciária diante de acidentes ambientais”, trabalho que examina a tutela previdenciária dos pescadores artesanais afetados pelo desastre de Mariana, sob a perspectiva dos princípios constitucionais da solidariedade e da fraternidade.

O conjunto dos estudos ora publicados evidencia não apenas a atualidade dos temas enfrentados pela comunidade jurídica, mas também a maturidade da pesquisa desenvolvida nos Programas de Pós-Graduação em Direito do Brasil.

Em especial, a realização do Congresso Internacional em Alicante reafirma o processo de internacionalização da pesquisa jurídica brasileira e fortalece o diálogo entre diferentes tradições jurídicas, ampliando horizontes para a produção do conhecimento e para a cooperação acadêmica.

Os coordenadores registram seus agradecimentos aos autores que confiaram suas pesquisas a este Grupo de Trabalho, aos pareceristas que contribuíram para a qualidade científica dos debates e ao CONPEDI, cuja atuação tem sido decisiva para o fortalecimento da pós-graduação stricto sensu e para a consolidação da pesquisa jurídica brasileira no cenário nacional e internacional.

Alicante, Espanha, Maio de 2026.

Prof. Dr. José Antonio de Faria Martos

Prof. Dr José Querino Tavares Neto

PRIORIDADE ABSOLUTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM QUADRO JURÍDICO-INSTITUCIONAL PARA CALIBRAR O CONTROLE JUDICIAL E FORTALECER A CAPACIDADE ESTATAL

ABSOLUTE PRIORITY IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION: A LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK TO CALIBRATE JUDICIAL CONTROL AND STRENGTHEN STATE CAPACITY

José Querino Tavares Neto ¹
José Maria Francisco Magalhães ²
Claudia Maria Barbosa ³

Resumo

Este artigo examina como institucionalizar a “prioridade absoluta” da educação infantil como regra de decisão pública verificável, conciliando exigibilidade judicial e capacidade estatal municipal. O objeto é a governança jurídico-institucional do acesso à creche em Goiânia, com foco na relação entre demanda/fila, planejamento-orçamento, implementação e controle. O problema de pesquisa pergunta em que medida a não internalização da prioridade absoluta como critério vinculante nas decisões orçamentárias e de implementação contribui para a persistência do déficit e para a judicialização individual (com efeitos distributivos como “fura-fila”), e quais arranjos podem induzir remédios estruturais isonômicos. A hipótese sustenta que a efetividade do direito não depende apenas de mais normas ou de mais gasto, mas da construção de uma infraestrutura epistêmica do controle: transparência inteligível da demanda/fila, critérios públicos de priorização, parâmetros de suficiência e custos observáveis (CAQi/CAQ), e rotinas de monitoramento e aprendizagem. Metodologicamente, o estudo é teórico-analítico e reconstrutivo, baseado em revisão crítica de literatura e na abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), utilizando o Quadro de Referência e o Quadro de Problemas para delimitar o programa e a situação-problema e para articular racionalidades de controle. O referencial integra: (i) jurisdição constitucional e direitos sociais e limites epistêmicos da adjudicação; (ii) burocracia democrática e accountability estendida; (iii) agenda, implementação e avaliação como aprendizagem; e (iv) crítica à governança por evidências e à espetacularização/uso performativo de indicadores.

Palavras-chave: Educação infantil, Prioridade absoluta, Caqi/caq, Controle judicial, Governança por evidências, Direito e políticas públicas

¹ Professor Titular da UFG e do Programa de Mestrado em Políticas Públicas da UFG. Bolsista de Produtividade do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG.

² Mestrando no PPGDP da UFG.

³ Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines how to institutionalize the “absolute priority” of early childhood education as a verifiable public decision rule, reconciling judicial enforceability with municipal state capacity. The object is the legal-institutional governance of access to daycare and preschool in Goiânia, focusing on the link between demand/waitlists, planning and budgeting, implementation, and oversight. The research problem asks to what extent the failure to internalize absolute priority as a binding criterion in budgetary and implementation decisions contributes to persistent deficits and to individual litigation (with distributive effects such as “queue-jumping”), and which arrangements can induce isonomic, structural remedies. The hypothesis is that effectiveness does not depend only on more legal norms or higher spending, but on building an epistemic infrastructure for accountability: intelligible transparency of demand/waitlists, public prioritization criteria, sufficiency parameters and observable costs (CAQi/CAQ), and routines for monitoring and learning. Methodologically, the study is theoretical-analytical and reconstructive, grounded in a critical literature review and in the Law and Public Policy (LPP/DPP) approach, using the Policy Reference Framework and the Public Policy Problems Framework to delimit the program and the problem situation. The theoretical basis integrates: (i) constitutional adjudication and social rights and the epistemic limits of adjudication; (ii) democratic bureaucracy and extended accountability; (iii) agenda-setting, implementation, and evaluation as policy learning; and (iv) a critical view of evidence governance and the performative use of indicators.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Early childhood education, Absolute priority, Caqi /caq, Judicial review, Evidence-based governance, Law and public policy

Introdução

A educação infantil, notadamente a creche (0–3 anos), permanece como um dos pontos mais sensíveis da agenda municipal de políticas públicas: a distância entre o direito fundamental assegurado e a capacidade instalada de atendimento se traduz em demanda reprimida, desigualdade territorial, pressão sobre arranjos de provisão (rede própria e parcerias) e judicialização do acesso. Trata-se de política pública que exige decisões seriadas e cumulativas ao longo do ciclo (definição de prioridades, planejamento de expansão, alocação orçamentária, contratação e formação de pessoal, regulação de parcerias e governança de dados), de modo que a efetividade do direito não depende apenas de um “ato” administrativo ou judicial, mas da estabilidade e coerência de um curso de ação institucional.

Este artigo delimita seu objeto a partir dessa constatação: não analisa, em sentido estrito, a política de educação infantil “em si”, mas o sistema de controle que incide sobre a política e condiciona seus incentivos e resultados. Examina como controles interno, externo e social - acrescidos da atuação do sistema de justiça - interagem na estruturação do monitoramento e da avaliação da política. O problema de pesquisa busca esclarecer em que medida a arquitetura do macrossistema de controle (fragmentado ou articulado) influencia na efetivação do direito à educação infantil.

Parte-se da premissa de que não basta perguntar se faltam recursos: é necessário compreender como o controle estrutura o processo decisório, organiza (ou desorganiza) a produção de evidências e define o que conta como “cumprimento” - seja em termos de conformidade jurídico-orçamentária, seja em termos de efetividade e qualidade mínima.

A hipótese central considera que as contingências na educação infantil não são explicáveis apenas pelo orçamento; ela se agrava quando o sistema de controle opera de forma fragmentada, com racionalidades concorrentes e ausência de método comum, elevando o risco de paralisia decisória e de judicialização substitutiva.

O objetivo geral do trabalho é analisar e qualificar o sistema de controle incidente sobre a educação infantil em Goiânia, demonstrando como a fragmentação e a ausência de método comum de monitoramento e avaliação produzem efeitos adversos sobre a efetividade do direito. Como objetivos específicos, o artigo busca: (i) reconstruir o enquadramento jurídico-constitucional da educação infantil e o dever de avaliar políticas públicas, destacando parâmetros de direitos e de qualidade; (ii) mapear os atores, instrumentos e racionalidades do controle interno, externo e social no caso estudado, identificando sobreposições, lacunas e incentivos; (iii) formular e justificar um modelo de governança articulada do controle, operacionalizado por matriz integrada de monitoramento e avaliação e por protocolo de coordenação interinstitucional; e (iv) propor um padrão

de deferência judicial procedimental-condicionada, orientado por capacidades institucionais, consequências práticas e verificabilidade do curso de ação.

A metodologia combina: (a) revisão bibliográfica e jurídico-dogmática (direito constitucional e administrativo do controle; monitoramento e avaliação; transparência e participação; deferência e capacidades institucionais); (b) pesquisa documental, com análise de marcos normativos e documentos administrativos locais pertinentes à política de educação infantil (planejamento, execução, regulação e transparência); e (c) análise de jurisprudência e instrumentos extrajudiciais relevantes ao tema, considerando a judicialização como variável que interage com os demais controles. O desenho é predominantemente qualitativo e de estudo de caso, com triangulação de fontes, e incorpora uma etapa propositiva: a construção de uma matriz integrada de monitoramento e avaliação (metas, indicadores, periodicidade, fontes e responsabilidades) como artefato metodológico aplicável ao caso.

Os referenciais teóricos organizam-se em quatro eixos. O primeiro eixo é o da educação infantil no Estado Constitucional, com centralidade na proteção integral e na prioridade absoluta, que impõem juridicidade reforçada e exigências de accountability substantiva. O segundo eixo é o do controle e do ciclo de políticas públicas, distinguindo controle, monitoramento e avaliação e reconhecendo a pluralidade de racionalidades (conformidade, desempenho e coordenação). O terceiro eixo é o da transparência e do controle social como infraestrutura democrática do controle, com ênfase na ideia de que dados públicos devem ser não apenas acessíveis, mas compreensíveis, para produzir participação qualificada e dever de resposta. O quarto eixo é o da legitimidade decisória e do controle judicial, com enfoque em deferência como metodologia de revisão (não abdicação), condicionada ao dever de planejamento, à consideração de consequências e à verificabilidade do curso de ação.

A justificativa do trabalho decorre de uma lacuna teórico-prática: embora a literatura trate, separadamente, de controle interno, controle externo, controle social e judicialização, ainda são insuficientes os modelos que integram essas dimensões em um desenho aplicável ao nível municipal, especialmente na educação infantil.

A estrutura do artigo organiza-se em três capítulos. O Capítulo 1 examina a educação infantil no Estado Constitucional e o dever de avaliar políticas públicas, articulando parâmetros de direitos e de qualidade e destacando o papel do monitoramento e da avaliação na prevenção de retrocessos. O Capítulo 2 realiza o diagnóstico do sistema de controle da educação infantil em Goiânia, definindo conceitos operacionais e mapeando atores, instrumentos e efeitos de fragmentação. O Capítulo 3 apresenta a proposta de governança articulada do controle, com matriz integrada de monitoramento e avaliação, transparência ativa e protocolo de coordenação, e discute a deferência judicial como metodologia calibrada por capacidades institucionais e legitimidade decisória. Por fim, as considerações finais retomam a hipótese principal, consolidam as contribuições do modelo proposto,

indicam limites e agenda de pesquisa e apresentam implicações práticas e normativas para a efetividade do direito à educação infantil.

Capítulo 1. Educação Infantil no Estado Constitucional e o dever de avaliar políticas públicas

A política pública deve ser compreendida como um ciclo contínuo e interdependente, composto por fases que demandam tipos específicos de controle e monitoramento: formulação e agenda, implementação, monitoramento e avaliação. No âmbito do processo estrutural, a reorganização de uma política pública que se encontra em desconformidade com a Constituição, exige não apenas uma sentença de “cumpra-se”, mas também a definição de um plano de ação e o estabelecimento de metas e mecanismos de monitoramento contínuo.

1.1 Educação infantil como direito fundamental: da proteção integral à institucionalização da política pública

A educação infantil, enquanto primeira etapa da educação básica, não se esgota em uma política setorial. Trata-se de um arranjo institucional voltado à tutela de um direito fundamental de crianças em fase decisiva do desenvolvimento, de modo que sua estruturação, financiamento, implementação e controle se submetem às exigências próprias do Estado Constitucional: juridicidade reforçada, justiciabilidade, transparência e responsabilização.

No plano jurídico-normativo e no plano político-institucional, a institucionalização da educação infantil como política pública está associada ao reconhecimento da criança como sujeito de direitos e não como mero objeto de tutela. Ao discutir a criança como protagonista, Anderson Santos e Guilherme Oliveira ressaltam que documentos normativos recentes reafirmam uma perspectiva pedagógica em que a criança é um ser social, histórico e cultural e que os direitos de aprendizagem e desenvolvimento - "conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se" - devem orientar a ação estatal e pedagógica (SANTOS; OLIVEIRA, 2024). O ponto de relevo, para fins deste trabalho, é que esses direitos funcionam como parâmetros normativos de qualidade e, portanto, como critérios juridicamente relevantes para monitorar e avaliar políticas de educação infantil.

A passagem da educação infantil para o estatuto de política pública implica, ainda, reconhecer que ela se materializa não só em texto constitucional e infraconstitucional, mas em um conjunto articulado de ações estatais que vão do planejamento ao financiamento, da execução à difusão de seus fundamentos na sociedade. É justamente por meio de políticas públicas que se expressa a atenção à educação da infância por parte do Estado, o que se realiza tanto na legislação quanto na multiplicidade de ações dirigidas ao "planejamento, financiamento, execução" e, inclusive, à difusão de seu ideário (ALVES, 2005). Esta formulação desloca o enfoque do debate: não basta reconhecer o direito; é

necessário compreender como o Estado o organiza, o operacionaliza e o submete a rotinas de governança, controle e avaliação.

O caráter constitucional do direito à educação infantil também projeta consequências sobre a forma de aferir sua efetividade. A centralidade da proteção integral e da prioridade absoluta – princípios estruturantes do direito da criança e do adolescente – impõe que o ciclo de políticas públicas incorpore mecanismos de prevenção de retrocessos, de correção de falhas de implementação e de indução de aperfeiçoamentos contínuos. Nessa perspectiva, a avaliação deixa de ser um instrumento meramente gerencial e passa a se apresentar como dimensão da própria juridicidade da política: avaliar é um dever institucional correlato à obrigação de assegurar o desenvolvimento integral.

Essa exigência se conecta diretamente ao problema de governança que este estudo pretende enfrentar nos capítulos seguintes: em políticas densamente normativas como a educação infantil, diferentes atores e instâncias – administrativos, de controle e jurisdicionais – reivindicam autoridade para definir o que conta como "qualidade" e "efetividade". Assim, a materialização de normas e diretrizes não é um processo uniforme de simples transposição do plano legal ao cotidiano institucional; ao contrário, as normas se concretizam no "jogo interno" das instituições, produzindo identidades e culturas próprias (ALVES, 2005). Para o desenho de avaliação e controle, isso significa que o parâmetro de efetividade não pode ignorar a dimensão institucional e territorial da política.

1.2 Historicidade e paradoxos da política de educação infantil: do binômio atenção–controle à municipalização e à pluralização de arranjos

A historicidade da educação infantil no Brasil – e, de modo mais localizado, em Goiás e Goiânia – revela uma tensão persistente entre proteção e disciplinamento, entre assistência e educação, entre universalização e seletividade. Essa ambivalência na trajetória do atendimento à infância, delineia-se o "binômio atenção–controle", voltado simultaneamente a proteger as crianças e a controlar a conformação dos futuros trabalhadores (ALVES, 2005). A relevância desse diagnóstico para o presente artigo está em explicitar que a educação infantil, desde suas origens, é atravessada por racionalidades de governo que dialogam com modelos de controle social e com projetos político-econômicos.

Sabemos que o atendimento às crianças de zero a seis anos foi historicamente organizado pela iniciativa privada, filantrópica e por instituições públicas vinculadas à assistência social, permanecendo nesse arranjo até sua inserção no sistema municipal de ensino, determinada pela LDB (BARBOSA, et al., 2005). Essa descrição evidencia uma característica decisiva do processo de institucionalização: a educação infantil migra de uma governança assistencial – tipicamente menos

sujeita a padrões educacionais e a rotinas de avaliação pedagógica – para uma governança educacional, em que currículo, regulação, supervisão e controle ganham centralidade.

Certo que os movimentos de municipalização e de mudanças de gestão produzem descontinuidades que desafiam o ciclo de políticas públicas e reforçam a necessidade de avaliação institucionalizada. Neste contexto, a avaliação pode ser tanto instrumento de aprendizagem institucional quanto mecanismo de ruptura e reorientação política; daí por que o desenho de controle deve incorporar salvaguardas contra avaliações oportunistas, sem perder a necessidade de corrigir rumos.

Por fim, a historicidade local evidencia que o déficit de vagas e a precariedade de condições de oferta não se explicam apenas por restrições financeiras, mas também por escolhas institucionais e por modelos de gestão do trabalho. A qualidade e efetividade da educação infantil dependem de condições de pessoal, infraestrutura e governança que não se capturam com indicadores estritamente formais de gasto, nem com narrativas genéricas de "prioridade".

1.3 O dever de avaliar políticas públicas de educação infantil: parâmetros de direitos, instrumentos de monitoramento e riscos de captura avaliativa

No Estado Constitucional, avaliar políticas públicas de educação infantil não é faculdade administrativa. É dimensão do dever de garantir direitos fundamentais, sobretudo quando se reconhece que a política se concretiza em serviços contínuos, territorializados e vulneráveis a desigualdades estruturais. A avaliação, nesse campo, precisa ser lida como mecanismo de accountability substantiva: ela deve produzir evidências sobre a distância entre direitos proclamados e direitos realizados e, ao mesmo tempo, orientar correções de rumo no ciclo da política.

O primeiro passo para esse desenho é a definição de parâmetros normativos de qualidade, que funcionem como critério de aferição. O documento do MEC "Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças" explicita direitos que devem orientar a organização do serviço: direito a uma "imagem positiva de si" e ao desenvolvimento de identidade cultural; direito a desenvolver curiosidade, imaginação e capacidade expressiva; direito a "brincar"; direito a ser atendida por adultos com relação estável e que "expressem sentimentos positivos" (CAMPOS; ROSEMBERG, 2009). Ao deslocar o foco para direitos concretos no cotidiano institucional, o texto oferece um mapa de variáveis substantivas que podem ser operacionalizadas em indicadores de monitoramento.

A mesma publicação reforça que a creche deve superar a lógica de depósito e assegurar condições materiais e relacionais compatíveis com o desenvolvimento integral. Entre os critérios, destaca-se o direito da criança a um "ambiente seguro" e à possibilidade de movimento em espaços amplos; o direito a um "ambiente aconchegante" e a alimentação saudável; o direito a atenção

individual e a objetos pessoais; o direito a contato com a natureza e a práticas de higiene e saúde (CAMPOS; ROSEMBERG, 2009). Esses critérios evidenciam a natureza multidimensional da efetividade: há dimensões pedagógicas, sanitárias, de infraestrutura, de vínculo e de inclusão que precisam ser consideradas simultaneamente.

No plano curricular, o processo de avaliação pedagógica deve ser coerente com uma concepção de criança protagonista. Santos e Oliveira, ao discutirem os direitos de aprendizagem, afirmam que o fio condutor da observação. Essa orientação é relevante para a avaliação de políticas porque impede que a medição da efetividade se converta em padronizações inadequadas ou em métricas desconectadas do desenvolvimento infantil.

A institucionalização de instrumentos de monitoramento no cotidiano das redes – quando bem desenhada – pode operar como ponte entre avaliação pedagógica e avaliação de política pública. Certo que a rede produz dados relevantes para monitoramento, mas o desafio está em transformar registros micro (da criança e do agrupamento) em evidência agregada (da política) sem reduzir o complexo ao simplificável e sem violar princípios de proteção de dados e de não discriminação.

Assim, resta clara a necessidade de se promover a avaliação como componente do planejamento e da expansão da oferta, na definição de prioridades e "mecanismos de supervisão e avaliação" para identificar necessidades de desenvolvimento, corrigir distorções e, idealmente, garantir continuidade nas mudanças administrativas (CAMPOS; ROSEMBERG, 2009). Todavia, a avaliação não pode ser episódica nem dependente da vontade política do gestor de turno; deve ser desenhada como capacidade estatal permanente e controlável.

Daí decorrem dois riscos que serão problematizados adiante: a captura avaliativa por uma racionalidade exclusivamente fiscalista, em que qualidade se confunde com conformidade formal e gasto mínimo, ou a captura por uma racionalidade exclusivamente judicializante, em que a política se reduz a uma coleção de casos individuais (litígios por vagas) sem enfrentamento estrutural do planejamento, da expansão e da qualidade. A avaliação - quando ancorada em parâmetros de direitos e em evidência multidimensional - pode funcionar como linguagem comum para integrar controles internos, externos e sociais, reduzindo a fragmentação decisória.

Capítulo 2. Sistema de controle da educação infantil em Goiânia: conceitos operacionais, atores, instrumentos e efeitos de fragmentação

2.1. Delimitação do diagnóstico e premissas analíticas

Neste capítulo busca-se fixar um vocabulário operacional mínimo - controle, monitoramento e avaliação - para evitar o uso intuitivo e intercambiável de termos que, na prática jurídico-administrativa, produzem desenhos institucionais distintos e, por consequência, efeitos diversos sobre

a implementação de políticas públicas. Buscar-se-á também apresentar um diagnóstico inicial do sistema de controle incidente sobre a educação infantil em Goiânia, entendido como um arranjo policêntrico de atores e instrumentos que opera ao longo de todo o ciclo de políticas públicas (agenda, formulação, implementação, monitoramento/avaliação e revisão).

A premissa orientadora é que, no Estado Constitucional, a efetividade de direitos sociais - como o acesso e a qualidade da educação infantil - depende não apenas de comandos normativos e de recursos financeiros, mas também de um ambiente de governança capaz de coordenar decisões e reduzir custos de transação entre órgãos e níveis federativos. O controle, nesse cenário, não pode ser reduzido a uma lógica retrospectiva de responsabilização, sob pena de gerar inibição decisória e induzir soluções de curto prazo, pouco estruturantes, que atendem ao requisito de “conformidade” sem produzir capacidade institucional para reduzir a fila por vagas e qualificar o atendimento.

O desenho proposto dialoga com a necessidade de tornar o controle, para além de sancionador, também indutor, pedagógico e prospectivo, conforme tendências contemporâneas de atuação dos Tribunais de Contas e dos órgãos de controle (ARAÚJO; FARIAS, 2019; MOTTA; GODINHO, 2025).

2.2. Conceitos operacionais: controle, monitoramento e avaliação

2.2.1. Controle administrativo: acepções e tipologias relevantes

No direito administrativo, “controle” é termo polissêmico. A literatura enfatiza que o controle pode ser compreendido como fiscalização, orientação/correção de rumos, verificação de legalidade, aferição de eficiência e até mesmo coordenação para a consecução de finalidades públicas. Medauar sistematiza esse campo semântico ao destacar que o controle não se limita a “vigiar e punir”, mas envolve uma série de possibilidades que incluem direção, fiscalização, revisão e responsabilização, conforme o desenho institucional adotado (MEDAUAR, 2025).

É relevante distinguir modalidades segundo o momento (prévio, concomitante ou posterior), o ponto de vista (legalidade, mérito, resultados) e a posição institucional (interno, externo, social). Essa tipologia é essencial para a educação infantil, pois a maior parte dos riscos de dano (ex.: precarização estrutural, alocação inadequada de profissionais, convênios sem governança, descontinuidade de políticas) se produz no curso da implementação, demandando controles concomitantes e capacidades de correção tempestiva - não apenas auditorias a posteriori.

Adota-se uma noção de controle como função pública de garantia, com dupla racionalidade: (i) conformidade jurídico-orçamentária (legalidade, legitimidade, economicidade) e (ii) performance pública (eficácia/efetividade), incluindo mecanismos de coordenação e aprendizagem institucional. Essa segunda dimensão, embora menos consolidada na cultura administrativa, tem sido reconhecida

como necessária para que o controle contribua para a execução de políticas públicas sem paralisar o gestor, especialmente em contextos de alta complexidade e múltiplos atores.

2.2.2. Monitoramento e avaliação: distinções necessárias para o ciclo de políticas

O monitoramento e a avaliação não são sinônimos de controle, embora dialoguem com ele. Para Motta e Godinho, o monitoramento consiste na coleta sistemática de dados e informações sobre uma política pública enquanto ela está em andamento, permitindo ajustes e correções; ao passo que a avaliação envolve um exame sistemático e objetivo, ex post ou concomitante, sobre desenho, implementação, resultados e impactos, com maior densidade analítica e pretensão explicativa (MOTTA; GODINHO, 2025).

A distinção é particularmente relevante na educação infantil por duas razões. A primeira é a natureza incremental e territorializada da política: decisões sobre expansão de vagas, redistribuição de profissionais, infraestrutura e conveniamentos exigem leituras rápidas e periódicas (monitoramento), sob pena de perda de janelas orçamentárias e administrativas. A segunda é o risco de a política ser capturada por indicadores meramente quantitativos (vagas ofertadas) sem incorporar dimensões de qualidade (condições de atendimento, formação de profissionais, condições de infraestrutura, participação das famílias), as quais tipicamente demandam avaliação mais robusta.

Dessa forma, apresentamos: (i) monitoramento como rotina de gestão e de controle interno (baseada em indicadores e alertas) e (ii) avaliação como prática estruturante que deve ser institucionalizada, com participação do controle externo e do controle social, para qualificar decisões e reduzir a dependência de soluções judiciais episódicas. O ponto central é que a ausência de uma arquitetura mínima de monitoramento e avaliação cria um vácuo informacional preenchido por controles reativos e fragmentados.

A Constituição, a partir da Emenda Constitucional nº 109/2021, passou a prever expressamente o dever de avaliar políticas públicas (art. 37, § 16), com transparência, e conexões com o ciclo orçamentário (art. 165, § 16), o que torna defensável tratar a ausência de avaliação/monitoramento como problema jurídico-institucional, e não mero déficit gerencial.

Assim, quando o dever de avaliar é desorganizado (cada controlador exige uma “verdade” distinta, sem método comum), aumenta o custo decisório e cresce o risco de paralisia. Isso permite observar como relatórios, recomendações, decisões e pactos (ou sua falta) estruturam o ciclo e afetam resultados.

2.3. Arquitetura do controle na educação infantil em Goiânia: atores, instrumentos e competências

2.3.1. Controle interno: órgão central, unidades setoriais e linha de frente da gestão

O controle interno municipal deve ser estruturado como sistema, com órgão central e unidades responsáveis por controles setoriais, integrando prevenção, orientação, acompanhamento e correção. Diretrizes de boas práticas ressaltam que o Sistema de Controle Interno (SCI) não é apenas um setor administrativo: é componente da governança, voltado a apoiar o gestor e a dar confiabilidade às informações e aos processos decisórios, com atenção ao gerenciamento de riscos e à conformidade.

No caso da educação infantil, a linha de frente do controle interno se encontra na própria Secretaria Municipal de Educação (SME) e em suas estruturas de planejamento, orçamento, gestão de pessoas, infraestrutura e supervisão pedagógica.

A função estratégica do controle interno é reduzir assimetrias de informação e permitir controle concomitante sobre a execução orçamentária e a prestação do serviço, evitando que problemas se acumulem e sejam externalizados para o controle externo ou para o sistema de justiça. Na prática, isso implica institucionalizar rotinas de monitoramento (indicadores, painéis, auditorias internas), mecanismos de integridade e gestão de riscos e, sobretudo, coordenação entre áreas internas da SME.

2.3.2. Controle externo: Tribunais de Contas, prospectividade e função indutora

O controle externo, no Brasil, é constitucionalmente associado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Contudo, a literatura contemporânea insiste que a eficácia do controle externo em políticas públicas depende de superação parcial do modelo meramente retrospectivo, abrindo espaço para uma atuação prospectiva, dialógica e preventiva.

Araújo e Farias propõem a categoria de controle externo prospectivo como estratégia de enfrentamento de riscos em uma administração pública pluricêntrica, marcada por consensualidade e múltiplos centros de decisão; nesse ambiente, um controle exclusivamente corretivo tende a chegar tarde, quando o dano já se consolidou, e a produzir incentivos à cautela excessiva (ARAÚJO; FARIAS, 2019). O controle prospectivo, em sua formulação, privilegia instrumentos de orientação, recomendações, auditorias concomitantes e diálogo institucional, sem abdicar da responsabilização quando necessária (ARAÚJO; FARIAS, 2019).

Essa abordagem é coerente com a tese de Motta e Godinho segundo a qual os Tribunais de Contas, no século XXI, acumulam funções não apenas sancionatórias, mas também pedagógicas e indutoras, inclusive por meio de auditorias operacionais e recomendações voltadas ao aprimoramento de políticas públicas (MOTTA; GODINHO, 2025). Para a educação infantil em Goiânia, isso abre uma agenda de pesquisa empírica: em que medida o controle externo atua de modo prospectivo na política de expansão de vagas e na qualificação do atendimento, e como essa atuação se articula com os controles internos e sociais.

2.3.3. Controle social: conselhos, participação e o risco da participação esvaziada

O controle social constitui dimensão própria do sistema de controle, com fundamento democrático e finalidade de ampliar transparência, responsividade e legitimidade das decisões públicas. Conti sublinha que o controle social se distingue do controle interno e externo por sua natureza cidadã e participativa, operando por meio de mecanismos como conselhos, ouvidorias, audiências públicas e instrumentos de transparência ativa (CONTI, 2022).

No campo da educação infantil em Goiânia, figura-se o Conselho Municipal de Educação (CME) como instância normativa e de supervisão, cabendo-lhe fixar normas e estabelecer critérios e procedimentos para o cadastramento e autorização de funcionamento das instituições. Neste contexto, o controle social/normativo poderia operar como regulador setorial com efeitos diretos sobre a qualidade e a regularidade da oferta.

Todavia, propostas de participação podem deslocar responsabilidades estatais e restringir a participação ao plano da execução, sem poder efetivo de decisão. Nest sentido, é necessário verificar a capacidade deliberativa das instâncias de participação, seus acessos à informação e o impacto real sobre orçamento, planejamento e execução.

2.3.4. Sistema de justiça como instância de controle: Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Pública e Poder Judiciário

A política de educação infantil é frequentemente atravessada por judicialização, seja por demandas individuais por vagas, seja por ações coletivas e acordos estruturais. Assim, interessa registrar que o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia Pública e o Poder Judiciário integram o ecossistema de controle e podem atuar como catalisadores de mudança institucional.

Bucci ressalta que o controle judicial de políticas públicas deve ser compreendido em chave institucional, sensível à complexidade da implementação e aos limites de capacidade do Judiciário, sob pena de decisões que resolvem casos individuais sem atacar causas sistêmicas (BUCCI, 2009). Isso é especialmente pertinente em educação infantil, em que a resposta estatal envolve planejamento orçamentário, construção/adequação de unidades, contratação e formação de pessoal e eventual revisão de modelos de conveniamento.

A hipótese é que, na ausência de coordenação, os fluxos relacionados à demanda tendem a aumentar a fragmentação e a substituir instrumentos de política por instrumentos processuais.

2.4. Efeitos de fragmentação: sobreposições, lacunas e incentivos adversos

2.4.1. Fragmentação como problema de governança do controle

A fragmentação do controle pode ser definida como a coexistência de múltiplos atores e instrumentos que incidem sobre o mesmo objeto (educação infantil), sem coordenação mínima, com produção de comandos divergentes, redundâncias de fiscalização e lacunas de responsabilização.

Medauar descreve impasses contemporâneos ao apontar que as dificuldades aumentam com a multiplicação e variação de órgãos e agentes de controle e que a estrutura nem sempre se mostra favorável ao cumprimento de decisões ou à tomada definitiva de decisões, abrindo espaço para incerteza e prolongamento de controvérsias (MEDAUAR, 2025).

A fragmentação é um problema normativo e político. No Estado Constitucional, ela afeta diretamente a igualdade de acesso e a qualidade do serviço, pois o cumprimento do direito social fica condicionado à capacidade de navegação institucional (de gestores e de usuários) em um ambiente com regras e vetos difusos.

2.4.2. Tipologia analítica dos efeitos de fragmentação

No contexto da fragmentação, visualiza-se cinco efeitos recorrentes:

Sobreposição de controles e redundância de exigências: pedidos de informação e fiscalizações paralelas, com baixa interoperabilidade de dados, elevando custos administrativos.

Comandos divergentes e insegurança decisória: recomendações ou determinações que apontam soluções distintas, sem instância de coordenação que harmonize critérios.

Lacunas de responsabilização: problemas estruturais são deslocados entre atores, dificultando imputação de responsabilidades e definição de prioridades.

Incentivo a soluções paliativas: para responder ao controle, gestores tendem a escolher ações de rápida visibilidade e baixa transformação em detrimento de planos plurianuais estruturantes.

Judicialização substitutiva: o processo judicial e acordos tornam-se substitutos do planejamento, com risco de microgestão e respostas casuísticas.

Essa tipologia se articula à ideia de controle prospectivo: quanto maior a capacidade de orientar e prevenir (ARAÚJO; FARIAS, 2019), menor a tendência à judicialização e ao punitivismo difuso. Por outro lado, quando o controle se concentra em respostas retrospectivas e atomizadas, acentua-se o quadro descrito por Medauar de multiplicação de órgãos e dificuldade de decisão definitiva (MEDAUAR, 2025).

Capítulo 3. Por uma governança articulada do controle: legitimidade decisória e deferência judicial

Diante da fragmentação, propõe-se caminhos fundamentados na deferência judicial e na prática da governança articulada.

3.1 Controle em rede e transparência como infraestrutura do monitoramento: do “controle por veto” ao controle prospectivo orientado a evidências

A fragmentação do controle não se resolve pela supressão de competências — juridicamente impossível e politicamente indesejável —, mas por arranjos cooperativos que organizem o exercício de competências em torno de evidências comuns. Em termos jurídico-institucionais, a proposta de governança articulada parte da premissa de que a efetivação do direito à educação infantil depende de um “ambiente decisório” capaz de produzir informação confiável, definir prioridades, justificar escolhas e executar correções tempestivas. Assim, o desenho de monitoramento e avaliação não é apenas um instrumento técnico; é uma condição de legitimidade para decisões administrativas em cenário de escassez, sob a lente da proteção integral e da prioridade absoluta.

Nesse quadro, a transparência cumpre função estrutural: sem visibilidade sobre fila, cobertura territorial, modalidade de oferta (direta/conveniada), custos e padrões mínimos de qualidade, a política pública permanece opaca e o controle social é reduzido a rituais de participação formal.

As novas funções dos Tribunais de Contas associam a “primazia cidadã” ao direito de fiscalizar o Estado e sustenta que compete ao controle externo qualificar e empoderar o controle social, inclusive por disseminação de informações públicas relevantes, afinal “sem transparência não há acesso a informações que possibilitem a participação cidadã e o controle social”, e a transparência exige, além de dados disponíveis, dados compreensíveis (MOTTA; GODINHO, 2025).

Para a educação infantil, essa exigência se traduz em um dever prático: construir um painel público que permita à sociedade compreender não apenas o número de vagas, mas também a distribuição territorial, o tempo de espera, a qualidade mínima e as metas pactuadas.

A transparência, todavia, não deve ser tratada como elemento neutro. A trajetória brasileira do acesso à informação mostra que políticas de transparência são atravessadas por disputas e coalizões de defesa, organizadas em subsistemas que competem por prevalecer na agenda (RODRIGUES, 2020). A produção e a publicização de indicadores da educação infantil podem ser objeto de resistência (por custo político, por riscos reputacionais ou por assimetrias de poder), razão pela qual o desenho de governança deve prever incentivos e salvaguardas para tornar a informação institucionalmente estável.

É nesse ponto que o controle prospectivo e orientado por evidências se apresenta como alternativa ao “controle por veto”. Controle prospectivo não significa reduzir exigências; significa deslocar o foco do “achado sancionatório” para o diagnóstico situacional, para a melhoria do processo decisório e para a pactuação de metas e indicadores monitoráveis. A atuação indutora por recomendações, painéis e acompanhamentos — sem substituir o espaço decisório do gestor — é descrita como traço do perfil colaborativo dos Tribunais de Contas, com conexão direta ao planejamento e ao controle social (MOTTA; GODINHO, 2025). Quando essa função é exercida em rede, com instâncias de pactuação, o controle deixa de ser apenas reativo e passa a operar como

mecanismo de coordenação do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação, monitoramento, avaliação e retroalimentação).

Do ponto de vista metodológico, este artigo propõe que a governança articulada do controle na educação infantil se organize sob três pilares: (i) infraestrutura de dados e transparência compreensível; (ii) matriz integrada de monitoramento e avaliação (metas, indicadores, periodicidade, fontes e responsabilidades); e (iii) protocolo de coordenação interinstitucional, com gestão de conflitos e escalonamento de medidas (administrativas, controladoras e judiciais) segundo critérios predefinidos. Esse desenho permite compatibilizar o pluralismo institucional do controle com a necessidade de previsibilidade decisória, reduzindo o risco de ordens cruzadas e criando condições de responsabilização substantiva.

3.2 Legitimidade decisória e deferência judicial condicionada: planejamento, capacidades institucionais e salvaguardas substitutivas

O controle judicial, especialmente em políticas sociais, enfrenta um dilema: pode ser necessário para remover omissões, mas pode produzir substituição indevida de escolhas públicas e reduzir a legitimidade do processo político. Em paralelo, a imprevisibilidade do controle subjetivo pode levar o gestor à inação - o “temor do controlador” e o “apagão das canetas” - frustrando os próprios objetivos constitucionais.

Uma governança articulada do controle não é apenas uma solução de gestão; ela também é um padrão normativo de decisão pública que deve influenciar o modo pelo qual o Judiciário revisa políticas públicas. A hipótese aqui é que a matriz integrada de monitoramento e avaliação cumpre dupla função: (i) racionaliza o controle interno, externo e social; e (ii) fornece parâmetros objetivos para calibrar o controle judicial, reduzindo subjetivismos e fortalecendo a legitimidade das escolhas administrativas quando estas estiverem lastreadas em planejamento, evidências e implementação verificável.

É nesse contexto que a deferência deve ser tratada como metodologia de controle, e não como abdicação: um padrão de revisão que respeita capacidades institucionais, mas exige planejamento, motivação, transparência e evidência. A deferência, bem desenhada, cria incentivos para que a Administração organize o ciclo (metas, indicadores, prioridades) e para que o Poder Judiciário controle a racionalidade do processo decisório em vez de “gerir” a política.

Aplicado à educação infantil, isso significa que as decisões judiciais e extrajudiciais devem preferir soluções estruturais (gestão transparente, expansão planejada, pactos com metas) a ordens dispersas, e o sistema de controle deve produzir condições para que o controle judicial seja subsidiário e orientado por evidências.

Enfatiza-se que a expansão do controle judicial trouxe ganhos relevantes (tutela de direitos, contenção de arbitrariedade e sindicância de omissões), mas também gerou ônus que impactam na capacidade decisória e na inovação na administração pública (CARDOSO; SANTOS, 2023).

Vanice Valle densifica o conceito de deferência ao vinculá-lo ao dever de planejamento, onde a análise deferente exige conhecimento do “curso de ação administrativa” objeto de controle, verificação de sua implementação e um exercício dialógico com a racionalidade administrativa quando da impugnação das escolhas públicas, considerando capacidades institucionais e efeitos dinâmicos da decisão judicial (VALLE, 2020). Em passagem decisiva, Valle sustenta que a deferência opera como critério orientador do controle das capacidades institucionais, quando a decisão administrativa foi antecedida do exigível dever de planejamento, o que permite inferir se a capacidade institucional presumida em favor da Administração foi efetivamente aplicada (VALLE, 2020).

A ideia de capacidades institucionais também é trabalhada por Oliveira, ao observar as limitações do Judiciário para decidir matérias de políticas públicas em que a Administração sustenta interpretações e escolhas diversas, e ao propor a deferência como alternativa institucional potencialmente “mais justa e eficiente” para a formulação e implementação de políticas públicas (OLIVEIRA, 2018). Neste contexto, a deferência não equivale a abdicação do controle, mas a reconfiguração de seu objeto, com ênfase em procedimentos, evidências, consequências e accountability.

Esse padrão é compatível com a perspectiva de “saídas institucionais” e de fortalecimento do processo democrático. No caso da educação infantil, tal afirmação reforça que decisões judiciais estruturais, para além de impor obrigações abstratas, precisam criar arranjos institucionais duráveis (metas, indicadores, instâncias de coordenação e transparência) que permitam execução e controle democrático.

Considerações Finais

O estudo demonstra que a ampliação do acesso à educação infantil, demanda a construção de uma governança articulada, mais dialógica, preventiva e focada em resultados estruturais. Partiu da hipótese de que as contingências afeitas a educação infantil não se explicam apenas por restrições orçamentárias, sendo agravadas quando o sistema de controle opera de modo fragmentado, com racionalidades concorrentes e ausência de um método comum de monitoramento e avaliação, elevando o risco de paralisia decisória e de judicialização substitutiva.

O artigo propõe um modelo de governança de controle articulada, ancorada no dever de avaliação e operacionalizado por uma matriz integrada de monitoramento e avaliação, com participação e publicidade ativa. A matriz funcionaria como “linguagem comum” entre controles interno, externo e social, alinhando metas, indicadores, periodicidade, responsabilidades e fontes de

evidência, de modo a deslocar o controle do “veto retrospectivo” para um controle prospectivo, orientado a soluções e ao ajuste tempestivo do curso de ação (ARAÚJO; FARIAS, 2019).

Nessa arquitetura, a transparência deixa de ser formalidade e passa a ser infraestrutura de governança: não basta informação disponível, é necessária informação compreensível, apta a permitir escrutínio, correção e responsabilização, qualificando o controle social (MOTTA; GODINHO, 2025).

O desenho proposto também reposiciona o controle judicial em chave metodológica: não como abdicação de controle, mas como deferência condicionada a planejamento, motivação, transparência e verificabilidade. A deferência, tal como reconstruída, exige que o agente controlador conheça o curso de ação administrativa, verifique sua efetiva implementação e promova um exercício dialógico com a racionalidade administrativa (VALLE, 2020).

Em termos de calibragem institucional, isso converge com a crítica ao controle “de opinião” e à produção do “apagão das canetas”: a racionalidade do controle deve priorizar erro patente e consequências práticas, evitando substituir a vontade do gestor pela do juiz (CARDOSO; SANTOS, 2023).

Por se tratar de um estudo de caso preliminar, as inferências precisam ser manejadas com cautela, sobretudo em razão de variações institucionais (capacidade administrativa, estrutura do controle interno, maturidade de dados).

A proposta de governança articulada, com matriz integrada, participação e publicidade ativa, não elimina conflitos (que são inerentes ao pluralismo institucional), mas os torna tratáveis, reduzindo a fragmentação, prevenindo paralisias e oferecendo condições para uma deferência judicial responsável, orientada a resultados constitucionais e a evidências.

Referências Bibliográficas

ALVES, Nancy Nonato de Lima. Políticas para a educação infantil em Goiás: historicidade e implicações para a formação em pedagogia. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 28., 2005, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPEd, 2005. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/248/o/4_ALVES_Nancy_Nonato_de_Lima.pdf. Acesso em: 16 dez. 2025.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; FARIAS, Luciano Chaves de. Controle externo prospectivo. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Tribunal de Contas do Século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 139-161. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/tribunal-de-contas-do-seculo-xxi.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BARBOSA, Ivone Garcia. Políticas para a educação infantil em Goiás: historicidade e implicações para a formação em pedagogia. In: PAINEL “Educação Infantil: políticas públicas, gestão e formação

de professores”. Controle da Administração Pública. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, 2005. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/248/o/4_BARBOSA_Ivone_Garcia.pdf. Acesso em: 16 dez. 2025.

BARBOSA, Ivone Garcia; ALVES, Nancy Nonato de Lima; MARTINS, Telma Aparecida Teles; MAGALHÃES, Solange M. O. Políticas públicas para a educação infantil em Goiânia: a luta por um projeto político-social. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28., 2005, Caxambu. Anais... Caxambu: ANPED, 2005. Disponível em: <https://legado.anped.org.br/sites/default/files/gt071456int.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 dez. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 103, p. 7-16, set. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/45236948_Control_e_judicial_de_politicas_publicas_possibilidades_e_limites. Acesso em: 16 dez. 2025.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia. Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças. 6. ed. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2009. 44 p. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/atendimento_em_creche2009.pdf. Acesso em: 16 dez. 2025.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; SANTOS, Mateus Levi Fontes. A deferência judicial redimida. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 139-172, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/88639>. Acesso em: 16 dez. 2025.

CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (org.). Controle da Administração Pública no Brasil. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2022. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/control-e-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 16 dez. 2025.

MEDAUAR, Odete. Acepções do termo controle. In: MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 17-26.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 12, n. 1, e274, ene/jun. 2025. Disponível em: <https://atrimon.org.br/novas-funcoes-dos-tribunais-de-contas-fundamentos-contornos-e-limites-juridicos/>. Acesso em: 16 dez. 2025.

OLIVEIRA, Lucas Antunes Braga Machado de. Capacidades institucionais e deferência judicial em matéria de políticas públicas. 2018. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

ROCHA, Markson Valdo Monte. Deferência judicial e jurisdição administrativa: caminhos possíveis para o diálogo interinstitucional. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/53994>. Acesso em: 16 dez. 2025.

RODRIGUES, Karina Furtado. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 142-161, fev. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/81091>>. Acesso em: 16 dez. 2025.

SANTOS, Anderson Oramisio; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de. A criança protagonista: sujeito de direitos e direitos de aprendizagens. Revista Alpha, Patos de Minas, v. 25, n. 1, p. 1-15, 18 jun. 2024. Disponível em: <<https://revistas.unipam.edu.br/index.php/revistaalpha/article/view/5289>>. Acesso em: 16 dez. 2025.

SILVA, Cecília de Almeida; BRASIL, Deilton Ribeiro; MOURA, Francisco; VIEIRA, José Ribas; TAVARES, Rodrigo; VALLE, Vanice Lírio do. Saídas institucionais ou a força do processo democrático na prevalência da Constituição? A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 10, n. 41, p. 123-146, 2010. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/279>. Acesso em: 16 dez. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS (TCMGO). Guia Controle Interno Municipal: diretrizes, orientações e boas práticas. Goiânia: TCMGO, 2025. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/auditorias/guia-controle-interno-municipal/>. Acesso em: 16 dez. 2025.

VALLE, Vanice Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 110-132, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1577>. Acesso em: 16 dez. 2025.