

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**JONATHAN BARROS VITA**

**JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR**

**PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS**

**ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ**

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 Haydée Dal Farra Naspolini - 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 - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson 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

D597

Direitos sociais e políticas públicas I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, José Alcebiades De Oliveira Junior,

Paulo Roberto Barbosa Ramos, Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-297-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

---

### **Apresentação**

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025 na cidade de São Paulo-SP e teve como temática central “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”, sendo realizado em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direitos Sociais e Políticas PúblicasI, o qual ocorreu no dia 27 de novembro de 2025 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, José Alcebiades de Oliveira Junior, Paulo Roberto Barbosa Ramos e Zélia Luiza Pierdoná.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 22 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

#### **Bloco 01 – Direito Financeiro**

1. A obrigatória execução orçamentária das emendas parlamentares individuais no brasil: instrumento para custear as políticas públicas e efetivar os direitos sociais
2. Entre a prevenção e a reatividade: a atuação dos tribunais de contas na fiscalização da infraestrutura escolar
3. O orçamento público como bem comum: um diálogo com a teoria de Elinor Ostrom

4. O mínimo existencial e a reserva do possível: a contraposição entre os custos dos direitos e a judicialização dos direitos sociais.

5. Política pública de acesso à educação básica. O tema 548 do STF e o problema orçamentário.

#### Bloco 02 – Direito Administrativo

6. A regulação como solução de segunda ordem: vantagens e problemas da implementação procedimental via AIR

7. Políticas públicas baseadas em evidências: a transparência como antídoto às distorções da escolha pública

#### Bloco 03 – Direito do consumidor e direito privado

8. A expansão macroeconômica da boa-fé objetiva sob o ponto de vista da economia comportamental como expressão do capitalismo humanista enquanto política pública

9. A judicialização das políticas públicas patrimoniais no Brasil

10. As políticas públicas do superendividamento econômico do crédito consignado para os idosos e o protagonismo judicial

#### Bloco 04 – Inclusão e igualdade de gênero

11. Desigualdade estrutural e políticas públicas: como a transparência salarial e a política de cuidados podem impactar o mundo do trabalho das mulheres brasileiras

12. O direito humano a moradia e o modelo housing first como política constitucional de enfrentamento à condição de rua e de cumprimento da ODS 11 da agenda 2030 da ONU

#### Bloco 05 – Direito à educação

13. A lei nº 12.764 como política pública de inclusão dos portadores do transtorno do espectro autista, com enfoque na análise econômica do direito

14. Adolescentes aprovados no vestibular durante o ensino médio: a flexibilização judicial do critério etário do ENEM em razão da absoluta prioridade educacional

15. Educação superior indígena e mudanças climáticas: diálogos interamericanos sobre resiliência e adaptação

16. Repensando a educação sob a perspectiva de gênero: uma análise sociojurídica da inserção dos estudos de gênero no ensino básico à luz dos preceitos feministas

#### Bloco 06 – Outros temas relevantes em direitos sociais e políticas públicas

17. Estado democrático de direito e a justiça social: o indivíduo e a construção da sua consciência

18. Direito a terra e justiça social: a efetivação de direitos de grupos vulneráveis no maranhão

19. Arquiteturas constitucionais e políticas de alimentação e nutrição: uma análise comparada entre Brasil e Canadá

20. Políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: uma análise no contexto amazônico à luz do direito ao desenvolvimento

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. José Alcebiades De Oliveira Junior - Universidade Federal do Rio Grande do Sul e  
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

## **POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA. O TEMA 548 DO STF E O PROBLEMA ORÇAMENTÁRIO.**

### **PUBLIC POLICY ON ACCESS TO BASIC EDUCATION. SUPREME COURT ISSUE 548 AND THE BUDGETARY PROBLEM.**

**Sílzia Alves Carvalho**  
**José Querino Tavares Neto**  
**José Maria Francisco Magalhães**

#### **Resumo**

Este artigo trata da garantia fundamental à educação infantil no Brasil quanto a efetividade do direito a creche, ou seja, na faixa etária de 0 a 3 anos. A pesquisa será realizada considerando o arcabouço regulatório que dispõe sobre a educação infantil a partir do princípio da prioridade absoluta. O trabalho objetiva tratar do insumo financeiro e do acesso às vagas em creches. Assim, à luz do Tema 548 do STF é estudado o planejamento orçamentário em relação às decisões financeiras e o seu impacto na efetividade da política pública de acesso a creches no município de Goiânia. Para tanto será adotado o critério definido no âmbito INEP quanto ao Custo Aluno-Qualidade-CAQ, como um parâmetro de suficiência para a formulação de uma política pública educacional que responda ao problema das vagas em creches. A pesquisa se caracteriza por metodologias qualitativas e quantitativas. O método para a abordagem do problema é o dedutivo, havendo uma revisão a partir da combinação entre os referenciais bibliográficos, a pesquisa documental e a análise específica do Tema 548 do STF. Quanto aos métodos de procedimento será realizada a análise do artigo 227 da CF/1988 em relação ao princípio da prioridade absoluta do acesso à educação entre 0 e 3 anos e os critérios definidos no CAQ-INEP. Esta pesquisa concluiu que há uma lacuna entre os insumos financeiros e orçamentários executados e as demandas por vagas no ambiente pesquisado.

**Palavras-chave:** Acesso à educação infantil, Princípio da prioridade absoluta, Política pública, Custo aluno-qualidade-caq, Insumo financeiros, Tema 548 stf

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article addresses the fundamental guarantee of early childhood education in Brazil regarding the effectiveness of the right to daycare, that is, for children aged 0 to 3 years. The research will be conducted considering the regulatory framework governing early childhood education based on the principle of absolute priority. The work aims to address financial input and access to daycare spaces. Thus, in light of Supreme Federal Court (STF) Theme 548, the study examines budgetary planning in relation to financial decisions and their impact on the effectiveness of public policy on daycare access in the municipality of Goiânia. To this end, the INEP (National Institute of Education and Training) criterion, the Student-Quality Cost (CAQ), will be adopted as a sufficiency parameter for formulating a public

education policy that addresses the problem of daycare spaces. The research is characterized by qualitative and quantitative methodologies. The method for approaching the problem is deductive, with a review based on a combination of bibliographic references, documentary research, and a specific analysis of Supreme Federal Court (STF) Theme 548. Regarding the procedural methods, the analysis will be carried out in Article 227 of the 1988 Federal Constitution in relation to the principle of absolute priority for access to education for children between the ages of 0 and 3 and the criteria defined in the CAQ-INEP. This research concluded that there is a gap between the financial and budgetary inputs implemented and the demand for vacancies in the studied environment.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Access to early childhood education, Principle of absolute priority, Public policy, Student-quality cost-caq, Financial input, Theme 548 stf



## **Introdução**

A Constituição Federal brasileira de 1988 considera os direitos sociais como fundamentais garantias a serem concretizadas prioritariamente, nesse sentido foram delineados os meios para a sua realização no ambiente social. Nesse contexto são desenvolvidos os estudos relacionados com as políticas públicas, como modelos para o planejamento, a execução, o controle e a avaliação dos serviços realizados pela administração pública para a sociedade. Assim, foi adotado o paradigma do Estado Social e Democrático de Direito em que pesem as discussões liberais a respeito do equilíbrio orçamentário.

Por sua vez, as prestações sociais exigem insumos como recursos humanos, materiais, informacionais e financeiros, logo, a elaboração de critérios quanto aos investimentos públicos deve ser realizada com vista a efetividade dos direitos sociais fundamentais, sendo que a dignidade da pessoa humana está resguardada como um dos fundamentos da república brasileira de acordo com o artigo 1º, III da CF/88, constituindo um de seus objetivos fundamentais, de acordo com o artigo 3º, IV da CF/88, a promoção do bem estar de todos. A educação infantil é um dever do Estado brasileiro, constitucionalmente definida no artigo 208, VI, e, um dever de toda a sociedade na forma do artigo 227 da mesma CF/1988.

A proteção da criança e do adolescente tem na garantia à educação infantil desde a fase de vida entre 0 e 3 anos, ou seja, desde o acesso a creches, a condição de direito fundamental e dever inalienável do Estado, representando a primeira etapa da educação básica. A compreensão de que à proteção a dignidade da humana se estende às crianças desde a fase inicial de sua educação e sociabilização por meio da garantia de vagas em creches está coroado pelo princípio da prioridade absoluta, extraído do artigo. 227 da Carta Magna, que impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com primazia, os direitos da criança e do adolescente.

Contudo, após mais de 30 anos da promulgação da Constituição de 1988, a materialização do direito fundamental de acesso à educação em todas as fases, iniciando-se na garantia de vagas em creches ainda não está plenamente concretizado. Essa garantia fundamental tem se revelado um desafio, pois a realidade apresenta uma fratura sistêmica entre a supremacia do direito fundamental previsto na Constituição e a sua efetividade social. Este trabalho será desenvolvido considerando os aspectos relacionados para a formulação de políticas públicas quanto ao seu financiamento público e as destinações orçamentárias que tornem possível a concretização do direito fundamental de acesso à creches, como parte da garantia à educação infantil. Da mesma forma, será abordada a possibilidade da realização de parcerias com a iniciativa privada, como meio complementar para o atendimento à população de crianças até 3 anos no município de Goiânia.

Será considerada para a realização do trabalho a complexidade da gestão orçamentária, a crescente demanda social e a judicialização dos direitos fundamentais,

assim como o impacto da ampliação de parcerias com instituições privadas como uma estratégia de enfrentamento do déficit de vagas, superior a 10 mil vagas em 2024<sup>1</sup>.

Diante desse cenário, questiona-se o planejamento quanto ao financiamento público; as opções de alocação orçamentária, inclusive em relação às desonerações fiscais, e, a atuação fragmentada do sistema de controle, impactam no direito à educação infantil entre 0 a 3 anos, e, ainda em que medida a opção por parcerias pode representar uma solução positiva.

As insuficiências quanto ao direito de acesso às vagas em creches decorrem de decisões administrativas orçamentárias e de controle nem sempre relacionadas à escassez de recursos. A gestão pública é realizada com vista ao atendimento de interesses políticos e de Estado que concorrem entre si, essas questões demonstram a atualidade das pesquisas relacionadas com a implementação de políticas públicas que definam critérios para os investimentos públicos atendendo às prioridades criadas na Constituição Federal de 1988 como direitos fundamentais. Assim, o princípio-norma da "prioridade absoluta" é considerado como um critério vinculante e hierarquicamente superior nas decisões de alocação financeira e de controle da administração pública. Neste contexto, analisa-se as condições para a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ)<sup>2</sup> como parâmetro para a avaliação dos investimentos orçamentários na concretização do acesso à educação infantil, por meio do efetivo direito a vagas em creches.

O objetivo desta pesquisa é demonstrar as relações entre a garantia constitucional à educação na primeira infância, o direito financeiro e a boa governança, possibilitando um diagnóstico crítico-proposicional preliminar da educação infantil em Goiânia. Dessa forma, será tratado a respeito dos impactos das decisões quanto aos insumos financeiros e ao controle com relação à política pública de acesso à educação infantil.

Em uma abordagem dedutiva a pesquisa tratará da efetividade do Princípio da prioridade absoluta do acesso à educação orientador do julgamento no Supremo Tribunal Federal no Tema 548 em 2023 para responder ao problema da insuficiência de vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos no município de Goiânia. A pesquisa quantitativa terá como referência os critérios estabelecidos pelo INEP por meio do CAQ.

A efetividade de critérios que possibilitem à administração pública uma gestão financeira e de controle realizada em consonância com a concretização dos direitos fundamentais justifica esta pesquisa que busca contribuir para o debate oferecendo possíveis respostas ao problema relacionado com as vagas em creches no município de Goiânia.

---

<sup>1</sup> CAMPOS, Giovanna. Goiânia enfrenta déficit de 10 mil vagas na educação municipal infantil. Jornal Opção, Goiânia, 30 ago. 2024. Disponível em: [https://www.jornalopcao.com.br/educacao/goiania-enfrenta-deficit-de-10-mil-vagas-na-educacao-municipal-infantil-633701/#google\\_vignette](https://www.jornalopcao.com.br/educacao/goiania-enfrenta-deficit-de-10-mil-vagas-na-educacao-municipal-infantil-633701/#google_vignette). Acesso em: 28 jul. 2025.

<sup>2</sup> FINEDUCA; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Nota Técnica: Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ) – valores 2023. São Paulo: Fineduca, 2023. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota\\_CAQ\\_Fineduca\\_Campanha\\_VF\\_tabela\\_CAQi\\_ano\\_2023\\_Final.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf). Acesso em: 28 jul. 2025.

As referências metodológicas para o tratamento do problema estão definidas no trabalho de Homes e Sunstein, e, por na teoria de Heckman. A teoria da Reserva do Possível, a partir do trabalho publicado por Paulo Caliendo, em obra coletiva organizada por Ingo Sarlet e Luciano Timm também orienta as abordagens teóricas para a elaboração das respostas possíveis no âmbito dessa pesquisa.

## **1. Imperativo Constitucional e limitações orçamentárias: a tensão estruturante da ampliação do acesso à educação infantil**

A análise das tensões entre a força normativa da Constituição, que impõe um dever prioritário de proteção à educação, e as doutrinas de contenção financeira que permeiam o discurso e a prática da administração pública, destacando-se o conflito entre a decisão jurídica e a gestão administrativa-financeira ilustrada pelo julgamento do Tema 348 pelo STF que consolidou o direito à educação infantil (0 a 3 anos) como uma obrigação estatal de efeito imediato, e, de outro, as teorias relacionadas ao equilíbrio orçamentário e fiscal, adotadas no trabalho de Homes e Sunstein, na obra "O Custo dos Direitos"<sup>3</sup> e a "Reserva do Possível"<sup>4</sup> fornecem a base argumentativa para as decisões do Poder Executivo, que resultam nas insuficiências quanto a efetividade da garantia fundamental à educação infantil.

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma mudança paradigmática ao redefinir o lugar da criança e do adolescente na ordem jurídica e social brasileira. A educação infantil foi elevada à condição de direito do cidadão e dever do Estado, sendo formalmente integrada como primeira etapa da educação básica.

O artigo 208, inciso IV, da Carta Magna estabelece o dever do Estado de oferecer "educação infantil, em creches e pré-escolas, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade". Afinal, "o Estado nada mais é, portanto, do que a organização dada pela sociedade política nacional para que os direitos sejam promovidos e protegidos" (AITH, 2006, p. 218).

Este dever é normativamente qualificado como cláusula de primazia do texto constitucional: o princípio da "absoluta prioridade", consagrado no artigo 227. Este dispositivo impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com "absoluta prioridade", um rol de direitos fundamentais, incluindo a educação.

A teoria constitucional da proteção integral estabelece que as crianças e os adolescentes são sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, determinando que seus interesses devem prevalecer em qualquer ponderação de valores ou conflito de normas. O "desenvolvimento de um Estado será tanto maior quanto maior for a rede de proteção dos direitos humanos oferecida, através de políticas públicas eficazes" (AITH, 2006, p. 219).

---

<sup>3</sup> HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

<sup>4</sup> CALIENDO, Paulo. *Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação*. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). *Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 195–208.

A expressão "absoluta prioridade" não constitui mera diretriz programática ou exortação moral. Trata-se de um princípio de eficácia jurídica plena e vinculante, que deve orientar de forma cogente a alocação de recursos públicos, a formulação de políticas públicas e a tomada de decisões em todos os níveis da administração. Na prática, isso significa que, diante de recursos escassos e demandas concorrentes, as necessidades da infância devem receber tratamento preferencial e prioritário, tanto na elaboração quanto na execução do orçamento público.

A inobservância deste princípio configura uma omissão inconstitucional, passível de controle e responsabilização. Essa é a forma de estruturação do Estado Democrático e Social de Direito, aprimorado por uma espécie de autoimposição de um "conteúdo utópico de transformação do *status quo*" rumo a uma sociedade menos desigual, com maior justiça social (MORAIS; BRUM, 2016, p. 110).

A Constituição da República de 1988 instituiu um modelo de Estado Social, desde a construção de uma sociedade solidária até a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. Mas esse Estado tem limites, que giram em torno da disputa entre os recursos financeiros disponíveis e as necessidades sociais crescentes. O cenário de limites se acentua ao observar-se o desenho estrutural dessa modelagem estatal, voltado que é à prática de políticas públicas de inclusão, em um ambiente econômico excludente (MORAIS; BRUM, 2016, p. 107).

A principal objeção ao imperativo constitucional tem sido de natureza econômica, centrada na ideia do "Custo dos Direitos" e da "Reserva do Possível". No entanto, uma análise interdisciplinar, incorporando descobertas da economia do desenvolvimento humano, revela que essa dicotomia pode ser considerada falaciosa.

Estudo conduzido pelo economista e Prêmio Nobel, James J. Heckman (2008), demonstrou que o investimento na primeira infância (de 0 a 5 anos) não é apenas um gasto social, mas também o investimento público com a maior taxa de retorno; que programas de educação infantil de alta qualidade para crianças vulneráveis, geram retornos de US\$ 7 a US\$ 10 para cada dólar investido, por meio da redução dos custos futuros com criminalidade, saúde e assistência social, e do aumento da produtividade e da arrecadação tributária na vida adulta.

A maior taxa de retorno do desenvolvimento na primeira infância ocorre quando se investe o mais cedo possível, desde o nascimento até os cinco anos de idade, em famílias carentes. Começar na idade de três ou quatro anos é um pouco tarde demais, pois significa não reconhecer que habilidades geram habilidades de uma forma complementar e dinâmica. Os esforços devem se concentrar nos primeiros anos em busca de maior eficiência e eficácia. O melhor investimento é na qualidade do desenvolvimento na primeira infância, desde o nascimento até os cinco anos, para crianças carentes e suas famílias. (HECKMAN, 2012)

A teoria de Heckman discute o argumento da escassez: deixar de investir na primeira infância não é uma medida de prudência fiscal, mas uma escolha economicamente ineficiente que gera déficits maiores no futuro. A faixa etária de zero a cinco anos é um período crítico para o desenvolvimento de habilidades cognitivas e socioemocionais, fundamentais para o sucesso acadêmico e profissional posterior. Portanto, cumprir o dever constitucional de "prioridade absoluta" não é uma obrigação

legal e moral, mas também a decisão economicamente mais racional que um governo pode tomar. Deixar de priorizar a educação infantil representa, portanto, uma dupla violação: da norma constitucional e da racionalidade econômica.

## **2. A judicialização do direito e a força vinculante do Tema 548 julgado pelo STF**

A falha do Estado em prover as vagas suficientes em creches e pré-escolas, desencadeou processos de judicialização com o objetivo de garantir o acesso à educação infantil.

Naturalmente, diante de promessas *prima facie* não cumpridas pelo Poder Público e da consagração de direitos sociais no texto constitucional (tornando-se, portanto, judicializáveis), o Poder Judiciário passa a ser um participante mais frequente na concretização dos princípios e regras veiculadores de posições jurídicas fundamentais. (MORAIS; BRUM, 2016, p. 110).

Em sua defesa, os Entes Públicos invocam o princípio da separação de poderes e a impossibilidade de o Judiciário interferir nas decisões orçamentárias, impondo despesas imprevistas e comprometendo o planejamento administrativo.

O Supremo Tribunal Federal-STF ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) 1008166, estabeleceu, em regime de repercussão geral, a tese do Tema 548, vinculante para toda a Administração Pública e o Poder Judiciário. A Corte estabeleceu que:

Tese:

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. (BRASIL, 2022)

Assim, a previsão de direitos sociais inserida na Constituição Federal não pode ser tratada como uma "lírica constitucional", ou seja, não é possível que não existam consequências jurídicas concretas para essa previsão. (SILVA, 2008, p. 559)

A decisão do STF representa um marco na justiciabilidade dos direitos sociais no Brasil, rechaçando a alegação de discricionariedade administrativa como justificativa para a inação governamental. Após quase 40 anos da promulgação da Constituição, não é razoável que a administração pública alegue falta de adequação orçamentária para se eximir do cumprimento de uma garantia fundamental constitucional de aplicação direta e imediata.

A decisão, portanto, confere ao cidadão uma ferramenta para a exigibilidade do direito à vaga em creche e impõe à gestão pública um ônus argumentativo qualificado quando pretender justificar, de forma objetiva e comprovada, a eventual impossibilidade de atendimento, superando a mera conveniência administrativa.

## **2. A Judicialização do Direito e a Força Vinculante do Tema 548 (STF)**

A falha do Estado em prover vagas suficientes em creches e pré-escolas, desencadeou um intenso processo de judicialização, com o objetivo de garantir o acesso à educação infantil.

Naturalmente, diante de promessas *prima facie* não cumpridas pelo Poder Público e da consagração de direitos sociais no texto constitucional (tornando-se, portanto, judicializáveis), o Poder Judiciário passa a ser um participante mais frequente na concretização dos princípios e regras veiculadores de posições jurídicas fundamentais. (MORAIS; BRUM, 2016, p. 110).

Em sua defesa, os Entes Públicos invocam, reiteradamente, o princípio da separação de poderes e a impossibilidade de o Judiciário interferir nas decisões orçamentárias, impondo despesas imprevistas e comprometendo o planejamento administrativo.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) 1008166, estabeleceu, em regime de repercussão geral, a tese do Tema 548, vinculante para toda a Administração Pública e o Poder Judiciário. A Corte estabeleceu que:

Assim, a previsão de direitos sociais inserida na Constituição Federal, não pode ser encarada como simples "lírica constitucional", ou seja, não é possível que não haja nenhuma consequência jurídica concreta para essa previsão. (SILVA, 2008, p. 559)

A decisão do STF representou um marco na justiciabilidade dos direitos sociais no Brasil, rechaçando a alegação de discricionariedade administrativa como justificativa para a inação governamental. Afinal, passados quase 400 anos da promulgação da Constituição, não é mais razoável que o Poder Público alegue falta de adequação orçamentária para se eximir do cumprimento de um direito de aplicação direta e imediata.

A decisão, portanto, confere ao cidadão uma ferramenta para a exigibilidade do direito à vaga em creche e impõe ao gestor público um ônus argumentativo qualificado para justificar, de forma objetiva e comprovada, a eventual impossibilidade de atendimento, superando a mera conveniência administrativa.

No entanto, embora o Tema 548 do STF, seja uma ferramenta para a exigibilidade individual, sem um planejamento sistêmico e eficaz por parte do Poder Executivo, o debate em torno do seu efeito colateral de "governança por liminar" poderá persistir.

Assim, deve haver a busca pelo equilíbrio entre o direito individual e as dinâmicas do ciclo de políticas públicas. A judicialização, demonstra a ausência de uma política pública estruturada, transforma-se em um mecanismo de gestão reativa e fragmentada.

Poderia se alegar que a judicialização prejudica os serviços e desorganizar o planejamento da rede, que os critérios legais para alocação de vagas são observados. Contudo, a busca pela tutela jurisdicional, revela-se necessária e indispensável, pois o quadro decorrente da insuficiência de vagas pode se agravar na ausência de uma política pública estruturada. Logo, sem um planejamento sistêmico e eficaz por parte do Poder

Executivo, o debate em torno dos efeitos colaterais da judicialização persistirão por meio de "governança por liminar".

O caso do município de Goiânia ilustra esse cenário. Em 2024, a Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO), que tem buscado soluções extrajudiciais para a superação dos gargalos da educação infantil municipal, após um mutirão que atendeu mais de 1.500 pessoas, teve que promover novas ações judiciais para garantir o acesso da população hipossuficiente à política pública.<sup>5</sup> A necessidade de se garantir o acesso às creches pode ser considerado inalienável, inclusive, quando houver a necessidade de ser custeado o transporte para unidades distantes do domicílio da criança ou de vagas em creches particulares.

### **3. O contraponto econômico: Custo dos Direitos, Reserva do Possível e renúncias fiscais**

A efetividade dos direitos sociais, como a educação, invariavelmente provoca as discussões quanto aos limites arrecadatórios e, portanto, as necessárias restrições orçamentárias. Isto fomenta a elaboração dos paradoxos entre despesas públicas, investimentos públicos, políticas públicas e concretização das garantias fundamentais previstos na Constituição de 1988. Daí, decorrem as teses da "reserva do possível" e de "ativismo judicial", que se tornaram argumentos para os Entes Públicos, como meio para se eximirem de cumprir suas obrigações decorrentes da imposição Constitucional.

Diante dos recursos disponíveis e das necessidades prementes, deve se adotar critérios para uma priorização lógica, coerente, sustentável e justa, sobretudo porque os recursos públicos são decorrentes da arrecadação de tributos pagos por toda a sociedade, portanto, os investimentos públicos devem atender as necessidades sociais sempre conforme os fundamentos e os objetivos do Estado, priorizando as políticas públicas direcionadas à população de menor excluída economicamente.

A ideia presente neste capítulo é, ao final, demonstrar os motivos pelos quais o direito financeiro é a área do Direito mais adequada para se identificar a aplicação da república em um país, pois, através da análise de como o Estado é financeiramente estruturado, e o governo efetua a arrecadação e realiza a despesa pública, se poderá constatar se a atuação governamental está sendo conduzida em prol do bem comum visando assegurar e ampliar os direitos de isonomia e liberdade. (SCAFF, 2008)<sup>6</sup>

Stephen Holmes e Cass Sunstein, na obra *The Cost of Rights* (1999), desmistificam a dicotomia entre direitos "negativos" e "positivos", ao demonstrarem que todos os direitos, sem exceção, geram custos para o Estado, pois dependem do aparato público que é financiado por impostos.

---

<sup>5</sup> COSTA, Francisco. Defensoria inicia pedidos judiciais por vagas em CMEIs de Goiânia. Mais Goiás, Goiânia, 6 mar. 2024. Disponível em: <https://www.maisgoias.com.br/cidades/defensoria-inicia-pedidos-judiciais-por-vagas-em-cmeis-de-goiania>. Acesso em: 28 jul. 2025.

<sup>6</sup>SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 42.

Nesse sentido, recursos públicos são indispensáveis para a proteção da liberdade de imprensa, do direito de propriedade, do direito de associação etc., já que a criação e a manutenção de instituições políticas, judiciárias e de segurança, necessárias para a garantia desses direitos, implicam investimento do Estado.

Essa perspectiva desloca o debate da questão de "se" um direito custa, para a questão de "como" a sociedade decide financiar e priorizar os custos dos diferentes direitos. Assim, a realização e a proteção de direitos sempre custam dinheiro, seja no caso dos direitos sociais seja no dos direitos civis e políticos. A ausência do poder público no seu dever de prestar e garantir direitos, "justificada" na tese da reserva do financeiramente possível - já em certa medida "banalizada" -, não mais se sustenta (BEVILACQUA; SILVA JR, 2024, p. 14).

A jurisprudência do STF tem imposto limites claros a essa alegação. Ingo Sarlet aponta uma tríplice concepção para a "reserva do possível" baseadas nas seguintes dimensões: (a) a real disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos sociais; (b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, e, em países como o Brasil, ainda reclama equacionamento em termos de sistema federativo; e (c) o problema da proporcionalidade da prestação, em especial quanto à sua exigibilidade e razoabilidade, no que concerne à perspectiva própria e peculiar do titular do direito (PEREIRA; CORDEIRO; FIGUEIREDO, 2021, p. 96).

Conforme decidido na ADPF 45, a cláusula da reserva do possível "encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial" e não pode ser invocada com o "propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição" (BRASIL, STF, 2003).

A invocação da "reserva do possível" torna-se particularmente contraditória quando confrontada com a política de renúncias fiscais. Há uma contradição performática na administração pública: o Estado alega "escassez" para garantir direitos fundamentais, ao mesmo tempo deixando de arrecadar bilhões em impostos. Essa opção política, que drena recursos que poderiam servir de base para o cálculo da educação e do FUNDEB, pode ser considerada uma causa primária da suposta "escassez", mas raramente é monitorada sob a perspectiva da prioridade absoluta.

A garantia efetiva de uma existência digna abrange mais do que a garantia da sobrevivência física, situando-se, portanto, além do limite da pobreza absoluta (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 21). Além disso, a insuficiência de recursos deve ser provada e não apenas alegada, sob pena de responsabilidade do administrador (CALIENDO, 2008, p. 201).

A proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA) de Goiânia para 2025, por exemplo, previu uma renúncia fiscal no valor de R\$ 290 milhões<sup>7</sup>. Esse valor representa a decisão política de renunciar a uma receita que poderia em parte ser destinada à construção Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e à contratação de

---

<sup>7</sup> GOIÂNIA (Município). Lei nº 11.315, de 7 de janeiro de 2025. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Goiânia para o exercício financeiro de 2025. Disponível em: [https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2025/lo\\_20250107\\_000011315.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2025/lo_20250107_000011315.html). Acesso em: 28 jul. 2025.



profissionais, abordando diretamente a lacuna de vagas escolares. A existência de tal renúncia, enquanto milhares de crianças aguardam uma vaga, mina qualquer argumento de "impossibilidade material".

A concepção de um "Orçamento Republicano", desenvolvida por Fernando Scaff, distingue os conceitos de reserva do possível e escolhas públicas, assim “embora ambas embasadas na escassez de recursos, a 'reserva da financeiramente possível' deriva de uma análise de caráter econômico (*law and economics*); enquanto as 'escolhas públicas' possuem fundamento eminentemente político" (PEREIRA; CORDEIRO; FIGUEIREDO, 2021, p. 96).

Scaff (2018) recorda que, em uma República, o orçamento não é peça contábil neutra, mas o principal instrumento político para a concretização dos valores constitucionais. Um orçamento é "republicano" quando os recursos, arrecadados de todos conforme a capacidade contributiva, são gastos em prol de todos, respeitando a prioridade de sua capacidade receptiva e visando à concretização dos direitos fundamentais para alcançar uma "liberdade igual".

Essa perspectiva teórica fornece um critério robusto para a análise e o controle das decisões orçamentárias, exigindo que a alocação de recursos públicos justifique sua aderência a prioridades constitucionais, como a proteção da infância.

Portanto, não é a falta de recursos em abstrato, mas como as decisões orçamentárias - tanto do lado da despesa quanto da receita - são estruturadas e controladas para refletir as prioridades da Constituição.

#### **4. A arquitetura do financiamento: disfunções sistêmicas e a promessa inacabada de qualidade**

Ao tratar do aparato financeiro que sustenta a educação básica no Brasil, pode-se afirmar que os mecanismos atuais, embora aperfeiçoados ao longo dos anos, apresentam disfunções que impedem a materialização da prioridade constitucional na primeira infância. A não implementação de um parâmetro de custo-qualidade indica uma falha sistêmica que conecta a insuficiência do principal fundo (FUNDEB) à vulnerabilidade do orçamento da educação, tornando o financiamento uma variável dependente da conjuntura econômica, em vez de uma prioridade protegida. Essa discussão passa pelo Federalismo fiscal e o novo FUNDEB, assim como seus avanços e deficiências na redistribuição de recursos.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é o principal mecanismo de financiamento do setor no Brasil. A Emenda Constitucional nº 108/2020 e a Lei nº 14.113/2020 o tornaram permanente, ampliando a suplementação do governo federal e introduzindo novos critérios de distribuição.

O FUNDEB visa a redução das disparidades de investimento por aluno entre as diferentes redes de ensino municipais e estaduais, em sintonia como o modelo federalista.

As inovações mais significativas do Novo FUNDEB foram a criação de mecanismos de equalização mais sofisticados. O primeiro é a complementação VAAT (Valor Aluno Ano Total), que considera não apenas os recursos vinculados à educação, mas a capacidade total de arrecadação dos entes federados, buscando garantir um valor mínimo de investimento por aluno em todo o país. O segundo é a complementação VAAR (Valor Aluno Ano por Resultados), que visa a induzir a melhoria da gestão e dos resultados de aprendizagem, premiando as redes que demonstram avanços. A operacionalização desses repasses é detalhada em manuais e cartilhas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Apesar desses avanços, a estrutura do FUNDEB ainda carece de capacidade para atender adequadamente às necessidades específicas da educação infantil. Essa etapa, de responsabilidade quase exclusiva dos municípios, é a mais custosa *per capita* devido à necessidade de uma menor proporção de crianças por educador, infraestrutura adaptada e atendimento em tempo integral. Embora a educação infantil tenha sido incluída com ponderadores específicos na alocação de recursos, o problema fundamental persiste: o FUNDEB opera sob uma lógica de distribuição dos recursos existentes, mas não determina se o valor total distribuído é suficiente para garantir os padrões de qualidade exigidos por lei. Ele compensa a insuficiência, mas não a resolve, deixando uma lacuna crucial no sistema de financiamento.

## **5. O Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como o elo perdido no financiamento**

O Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e seu piso inicial (CAQi) são mecanismos concebidos para suprir a lacuna de suficiência deixada pelo FUNDEB. Previstos no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e consagrados na Emenda Constitucional 108/2020, propõem uma inversão da lógica de financiamento: em vez de determinar o que pode ser oferecido com base nos recursos disponíveis, o CAQ utiliza um conjunto de insumos essenciais para uma educação de qualidade – como remuneração adequada, número adequado de alunos por turma e infraestrutura – para calcular o valor mínimo que o Brasil precisa investir por aluno.

Apesar de sua previsão no PNE e de ter sido posteriormente incorporado ao texto constitucional pela EC 108/2020 que alterou o artigo 211, § 7º da CF/88, o CAQ ainda demanda regulamentação em nível nacional. A ausência de uma definição oficial e de mecanismos para sua implementação cria um vácuo regulatório. Organizações da sociedade civil, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>8</sup>, e associações de pesquisa, como a Fineduca<sup>9</sup>, continuam a produzir notas técnicas que calculam os valores

---

<sup>8</sup> CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Nota Técnica: análise comparativa da Lei nº 13.005/2014 do PNE 2014–2024, das proposições da Conae 2024 e do Projeto de Lei nº 2.614/2024. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 30 jun. 2024. Disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PNE2025-2035\\_NTComparativa\\_PL2614-2024\\_07\\_01\\_vf\\_ok.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PNE2025-2035_NTComparativa_PL2614-2024_07_01_vf_ok.pdf). Acesso em: 28 jul. 2025.

<sup>9</sup> FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. O financiamento do PNE (2024–2034): é chegada a hora de priorizar a educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil. Curitiba: Fineduca, 11 dez. 2023. (Nota Técnica apresentada no XI Encontro da

do CAQi e pressionam por sua adoção, demonstrando a viabilidade e a necessidade de um financiamento mais robusto.

Essa ausência constitui uma omissão inconstitucional contínua e estratégica. Mantém o financiamento da educação em um "piso" politicamente conveniente (25% da receita tributária), que na prática funciona como um "teto", e priva os órgãos de controle de um parâmetro técnico e legal para exigir financiamento adequado. Sem o CAQ, um município como Goiânia pode cumprir formalmente a lei gastando 25% de sua receita com educação, como atestam os pareceres do TCM-GO.

O CAQ assegura que a fiscalização externa limita-se a verificar o percentual, não a suficiência, e a fiscalização ministerial atua sobre a consequência (a falta de vaga), não sobre a causa (o orçamento insuficiente).

Sem um parâmetro de custo-qualidade juridicamente vinculante, as decisões orçamentárias continuam a ser pautadas por dotações históricas e pela disponibilidade de receita, e não por uma avaliação técnica do custo real para ofertar educação infantil com a qualidade exigida.

O piso constitucional de aplicação de 25% da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, na prática, acaba funcionando como um teto, pois não há um critério legal para exigir mais recursos com base na necessidade de qualidade. Isso torna o financiamento "cego" às necessidades pedagógicas e de infraestrutura da primeira infância, deixando a "prioridade absoluta" sem uma tradução financeira concreta e exigível.

Afinal, "o planejamento não pode ser reduzido ao orçamento. E por um motivo muito simples: porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para a atuação do Estado" (BERCOVICI, 2006, p. 143-161). Portanto, a ausência do CAQ possibilita que o sistema de financiamento e controle opere em uma "legalidade formal" que mascara a "inconstitucionalidade material" do subfinanciamento.

## **6. Erosão Orçamentária: O Impacto das Renúncias Fiscais e dos Regimes de Austeridade**

A ausência do CAQ torna o orçamento da educação vulnerável a cortes de gastos e à erosão da base de arrecadação. A Emenda Constitucional nº 95/2016, que dispõe sobre o teto de gastos, embora revogada, deixou um legado de subfinanciamento acumulado, e o novo marco fiscal, iniciado com a Lei Complementar nº 200/2023 continua a impor restrições que tensionam o orçamento.

Ao mesmo tempo, as renúncias fiscais, ou gastos tributários, representam um "custo oculto" que corrói a capacidade de financiamento do Estado. A Receita Federal do Brasil conceitua gastos tributários como "desonerações que irão se constituir em uma alternativa às ações Políticas de Governo, ações com objetivos de promoção de

desenvolvimento econômico ou social, não realizadas no orçamento, mas, sim, por intermédio do sistema tributário" (BRASIL, 2020)<sup>10</sup>.

A dificuldade de fiscalização é inerente a este mecanismo, pois, "como a renúncia de receitas opera pela via das receitas não arrecadadas, o controle sobre ela é mais difícil do que se o incentivo fosse concedido pela coluna das despesas orçamentárias diretas" (ALMEIDA; BEVILACQUA, 2018)<sup>11</sup>.

A falta de avaliação sobre o impacto real dessas políticas é um problema crônico. Ao reduzir a arrecadação de impostos, a política de renúncias fiscais implementada afeta diretamente a implementação de políticas públicas, com o agravante de raramente ser monitorada sob a perspectiva das prioridades elencadas na Constituição. É uma das principais causas da "escassez" de recursos.

## 7. Governança, Controle e efetividade

A análise no nível municipal tendo Goiânia como referência, ao se observar a a destinação dos recursos públicos, via emendas parlamentares de toda ordem, tendo em vista a falta de transparência quanto às suas finalidades criou uma situação em que há a suspeita de que esteja ocorrendo desvios de difícil reparação, podendo se tornar, que ao final restarão impunes.

A hipótese é de que a ruptura entre dimensão financeira e executiva da ação estatal leva à transposição das escolhas alocativas de recursos para arenas e sujeitos que não os indicados no modelo constitucional. Essa distorção, em última análise, enfraquece a prática democrática, e dá azo a decisões que podem ao final se revelar pouco republicanas. (VALLE, 2018)<sup>12</sup>.

A análise revela um ecossistema de controle que, embora ativo, opera de forma reativa e fragmentada, focando na legalidade e na exigibilidade individual, sem conseguir induzir uma mudança sistêmica no planejamento e na priorização orçamentária. O resultado é um ciclo vicioso no que tange à Educação Infantil (creche): o déficit de vagas gera judicialização, que por sua vez leva a soluções paliativas, como a expansão de convênios, que não resolvem o problema estrutural da qualidade e da sustentabilidade.

---

<sup>10</sup> BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação. Brasília: SRFB, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2025.

<sup>11</sup> ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de; BEVILACQUA, Lucas. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento nos 30 anos da Constituição Federal. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (org.). Direito e finanças públicas nos 30 anos da constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 29–54 (9). Disponível em: <https://esa.oabgo.org.br/wp-content/uploads/2025/04/volume-8-10181917.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2025.

<sup>12</sup> VALLE, Vanice Regina Lima. Réquiem para a Ação Administrativa Planejada: a ruptura entre as dimensões executiva e orçamentária. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (org.). Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 319–340 (320). Disponível em: <https://esa.oabgo.org.br/wp-content/uploads/2025/04/volume-8-10181917.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2025.

## 8. Análise conjuntural do déficit

O município de Goiânia apresenta um déficit persistente e significativo de vagas na educação infantil, tratando este trabalho do problema em relação às creches. Dados da Secretaria Municipal de Educação -SME indicavam em 2024 uma lista de espera de mais de 10 mil crianças na faixa etária entre 0 e 3 anos de idade<sup>13</sup>. Esse dado se repete no cenário estadual, onde levantamentos do Tribunal de Contas dos Municípios-TCM-GO e do Gabinete de Coordenação de Efetividade da Política Educacional de Goiás-GAEPE-GO, diagnosticou um déficit de aproximadas 38 mil vagas em creches em 201 dos 246 municípios goianos<sup>14</sup>. O Relatório de Acompanhamento do Plano Municipal de Educação -PME de Goiânia corrobora a gravidade do problema, indicando que, em 2023, a taxa de frequência para a faixa etária de 0 a 3 anos era de apenas 37%, bem abaixo da meta de 50% do PME<sup>15</sup>.

Para que o controle social funcione é essencial que o princípio da transparência seja respeitado. Transparência, deve ser compreendida como a qualidade de algo transparente, visível, permitindo que a luz penetre e veja claramente o que está por trás. Transparência consiste em informações disponíveis e compreensíveis. Não se limitando a demonstração de quantidades, mas também da qualidade da informação.

## 9. O Ecossistema de Controle e sua eficácia fragmentada

A política de educação infantil em Goiânia está sujeita a um complexo ecossistema de controle, composto por atores com diferentes mandatos e instrumentos. No entanto, a análise revela uma atuação paradoxal: um alto nível de atividade de controle coexiste com baixa efetividade na resolução do problema estrutural.

O Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás-TCM-GO exerce o controle externo, mas sua atuação tende a ser formalista, verificando o cumprimento do mínimo constitucional de 25% sem aferir a suficiência material do orçamento. O Ministério Público de Goiás-MPGO e a Defensoria Pública-DPE-GO atua de forma reativa, focados em garantir vagas individuais por meio da judicialização.

Por sua vez, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB-CACS-FUNDEB, opera sob um véu de opacidade. Uma busca exaustiva nos sites oficiais do município e dos órgãos de controle não revelou atas de reuniões ou deliberações recentes do CACS-FUNDEB de Goiânia. Dessa forma, é possível

---

<sup>13</sup> CAMPOS, Giovanna. Goiânia tem 2,3 mil vagas disponíveis na Educação Infantil. Jornal Opção, Goiânia, 21 fev. 2025. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/goiania-tem-23-mil-vagas-disponiveis-na-educacao-infantil-682241/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

<sup>14</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS; GAEPE-GO. Relatório de levantamento: vagas em creches e pré-escolas no estado de Goiás. Goiânia, 8 ago. 2024. Disponível em: [https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2024/11/relatorio\\_-\\_vagas\\_creches-3.pdf](https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2024/11/relatorio_-_vagas_creches-3.pdf). Acesso em: 28 jul. 2025.

<sup>15</sup> GOIÂNIA. Secretaria Municipal de Educação. Relatório de monitoramento do Plano Municipal de Educação de Goiânia 2025. Goiânia: SME-GO, 2025. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/Relatorio-de-Avaliacao-do-Plano-Municipal-de-Educacao-de-Goiania.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2025.

demonstrar a fragilidade crítica do principal mecanismo de controle social sobre o maior fundo da educação, no município.

## **10. Desafios e Perspectivas: As parcerias e os limites da judicialização**

Diante da demanda e da incapacidade de expandir a rede própria na velocidade necessária, uma das estratégias adotada pela administração municipal de Goiânia é a terceirização da educação infantil.

A prefeitura de Goiânia anunciou recentemente a ampliação de mais de 3.000 vagas, a maior parte viabilizada em unidades conveniadas, por meio do aumento do valor de repasse per capita. Embora essa estratégia ofereça uma resposta quantitativa e mais célere para a redução da fila de espera, ela suscita questões sobre a qualidade do atendimento, a isonomia na oferta, a precarização do trabalho docente e a efetividade do controle público sobre os recursos transferidos para o setor privado. Assim, essa colaboração público-privada, embora ofereça uma resposta quantitativa e mais rápida para a redução da fila de espera, levanta questões sobre a qualidade, a igualdade e a eficácia do controle público.

A "fuga para as parcerias", exige a atuação quantitativa e qualitativa do sistema regulatório e de controle de qualidade, a fim de prevenir que esta solução decorrente desse modelo de parceria mascare o problema, trocando o déficit de vagas pelo déficit de qualidade e transferindo a responsabilidade do Estado para o mercado, sem garantir a realização do direito à educação. Há ainda o risco de elevação dos custos decorrente da contratação de serviços privados como alternativa para a solução do problema de oferta de vagas em creches.

A judicialização, por sua vez, tem se mostrado um meio eficaz para a garantia de direitos individuais, forçando a administração a cumprir ordens judiciais. No entanto, seu impacto na política pública como um todo é ambíguo. A necessidade de cumprir decisões liminares pode levar a soluções improvisadas, como a superlotação de turmas, comprometendo a qualidade. A judicialização massiva atua no sintoma de distribuição de vagas em creches, mas não resolve a causa estrutural, relacionada ao planejamento e ao financiamento inadequados, podendo distorcer a alocação de recursos ao priorizar demandas pontuais em detrimento de um planejamento sistêmico e equânime.

A superação do déficit com qualidade exige, portanto, uma abordagem integrada que transcenda as soluções paliativas. Isso implica a elaboração de um plano de expansão de longo prazo, baseado em diagnósticos precisos e orientado por parâmetros de custo-qualidade, como o CAQ. Requer, ademais, um sistema de governança e controle proativo, que monitore não apenas a legalidade dos gastos, mas a efetividade da política pública em alcançar seus objetivos constitucionais, transformando o princípio da "prioridade absoluta" em um critério efetivo de gestão.

## **Considerações Finais**

Esta pesquisa possibilita demonstrar que a garantia fundamental ao acesso à educação infantil tem sido obstruída por uma estrutura de financiamento que não internalizou o princípio da prioridade absoluta delineada na Constituição.

Destacou-se a tensão entre o imperativo normativo e a questão dos insumos financeiros e orçamentários a partir da discussão a respeito dos critérios decisórios quanto aos investimentos realizados pela administração pública. A referência teórico-metodológica proposta na perspectiva econômica de James Heckman possibilitou reposicionar as análises sobre o aparente paradoxo entre concretização do direito fundamental à educação na primeira infância como política pública e as questões relacionadas ao equilíbrio orçamentário público, demonstrando a existência de um falso dilema entre direitos e recursos.

A implementação da análise Custo Aluno-Qualidade-CAQ foi criada para orientar as políticas públicas relacionadas com a efetividade do acesso à educação infantil, contudo, sua aplicação exige compromissos por parte dos gestores públicos e pelos Tribunais de Contas, como um importante meio para o exercício eficiente do controle externo..

Analizou-se dados do Município de Goiânia, os quais revelam um ecossistema de controle que, embora ativo, atua de forma reativa e fragmentada, impondo a legalidade formal, mas falhando em induzir mudanças sistêmicas.

Este estudo oferece uma análise integrada que conecta regulação através das normas constitucionais e de financiamento, e, déficit de efetividade diagnosticada pela falta de vagas, e, ainda pelo subfinanciamento.

Entende-se, a partir do problema de pesquisa, que seja crucial que a administração municipal adote os critérios propostos pelo Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), como referência técnica para a elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2026 e anos subsequentes. Isso implicará na criação de um plano plurianual de expansão da rede escolar e qualificação do financiamento, traduzindo a "prioridade absoluta" em metas orçamentárias concretas e mensuráveis.

A função dos Tribunais de Contas deve evoluir da análise da conformidade legal para a avaliação da efetividade e priorização orçamentária, incorporando o CAQ/CAQi como critério de auditoria para avaliar a suficiência do orçamento da educação, além do mínimo de 25%. O princípio da prioridade absoluta deve ser incorporado como um critério de auditoria para avaliar se as decisões alocativas do gestor são compatíveis com os mandamentos constitucionais.

O Ministério Público e a Defensoria Pública deve complementar as ações individuais com ações civis públicas estruturais, que demandem não apenas a vaga para a criança, mas a implementação de um plano de expansão baseado em parâmetros de custo-qualidade.

Conclui-se ser fundamental que o município de Goiânia cumpra as normas relacionadas com a transparência, garantindo o acesso público, tempestivo e sistemático, a documentos essenciais como os Relatórios de Prestação de Contas e Avaliação-RREOs, as demonstrações financeiras e, principalmente, as atas e deliberações do Conselho de Educação do FUNDEB-CACS-FUNDEB. A opacidade observada neste estudo compromete os princípios da boa administração pública, destacando-se o princípio da

eficiência e da transparência, que representam condições *sine qua non* para um efetivo controle social de gestão pública.

Conquanto não seja o objetivo dessa pesquisa, é possível reconhecer por meio desse trabalho que deve ser considerado imperativo que o debate avance para a regulamentação e implementação do CAQ em nível federal, para que possa nortear a distribuição das transferências intergovernamentais e servir de base para o planejamento e o controle em todos os níveis da federação.

## Referências Bibliográficas

AITH, Fernando. **Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 218.

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de; BEVILACQUA, Lucas. **O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento nos 30 anos da Constituição Federal**. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (org.). Direito e finanças públicas nos 30 anos da constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 29–54 (9). Disponível em: <https://esa.oabgo.org.br/wp-content/uploads/2025/04/volume-8-10181917.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143–161.

BEVILACQUA, Lucas; SILVA JÚNIOR, Domilson Rabelo da. A reserva do financeiramente possível e os custos dos direitos: o dever do responsável planejamento orçamentário na efetiva prestação de direitos. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 24, n. 286, dez. 2024. p. 14.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Plano Nacional de Educação: 2014–2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/32890>. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Fundeb. Brasília: FNDE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm). Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 45, Distrito Federal, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 15 out. 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&numProcesso=45>. Acesso em: 28 jul. 2025.



CALIENDO, Paulo. **Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível". Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 195–208.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Nota Técnica: análise comparativa da Lei nº 13.005/2014 do PNE 2014–2024, das proposições da Conae 2024 e do Projeto de Lei nº 2.614/2024. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 30 jun. 2024. Disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PNE2025-2035\\_NTComparativa\\_PL2614-2024\\_07\\_01\\_vf\\_ok.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/PNE2025-2035_NTComparativa_PL2614-2024_07_01_vf_ok.pdf). Acesso em: 28 jul. 2025.

CAMPOS, Giovanna. **Goiânia enfrenta déficit de 10 mil vagas na educação municipal infantil**. Jornal Opção, Goiânia, 30 ago. 2024. Disponível em: [https://www.jornalopcao.com.br/educacao/goiania-enfrenta-deficit-de-10-mil-vagas-na-educacao-municipal-infantil-633701/#google\\_vignette](https://www.jornalopcao.com.br/educacao/goiania-enfrenta-deficit-de-10-mil-vagas-na-educacao-municipal-infantil-633701/#google_vignette). Acesso em: 28 jul. 2025.

COSTA, Francisco. **Defensoria inicia pedidos judiciais por vagas em CMEIs de Goiânia**. Mais Goiás, Goiânia, 6 mar. 2024. Disponível em: <https://www.maisgoias.com.br/cidades/defensoria-inicia-pedidos-judiciais-por-vagas-em-cmeis-de-goiania>. Acesso em: 28 jul. 2025.

FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. O financiamento do PNE (2024–2034): é chegada a hora de priorizar a educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil. Curitiba: Fineduca, 11 dez. 2023. (Nota Técnica apresentada no XI Encontro da Fineduca). Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/12/20231211\\_Nota-Tecnica\\_10\\_PIB\\_Final\\_corrigida.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/12/20231211_Nota-Tecnica_10_PIB_Final_corrigida.pdf). Acesso em: 28 jul. 2025.

GOIÂNIA (Município). Lei nº 11.315, de 7 de janeiro de 2025. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Goiânia para o exercício financeiro de 2025. Disponível em: [https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2025/lo\\_20250107\\_000011315.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2025/lo_20250107_000011315.html). Acesso em: 28 jul. 2025.

GOIÂNIA. Secretaria Municipal de Educação. Relatório de monitoramento do Plano Municipal de Educação de Goiânia 2025. Goiânia: SME-GO, 2025. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/Relatorio-de-Avaliacao-do-Plano-Municipal-de-Educacao-de-Goiania.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2025.

HECKMAN, James J. *Investir no desenvolvimento na primeira infância: reduzir déficits, fortalecer a economia*. Chicago: The Heckman Equation, 2012. Disponível em: [https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2017/01/D\\_Heckman\\_FMCSV\\_ReduceDeficit\\_012215.pdf](https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2017/01/D_Heckman_FMCSV_ReduceDeficit_012215.pdf). Acesso em: 31 jul. 2025.

HECKMAN, James J. **Schools, skills and synapses**. *Economic Inquiry*, v. 46, n. 3, p. 289–324, jul. 2008. Disponível em: [https://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman\\_2008\\_EI\\_v46\\_n3.pdf](https://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_2008_EI_v46_n3.pdf). Acesso em: 28 jul. 2025.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

MORAIS, José Luis Bolzan de; BRUM, Guilherme Valle. **Estado Social, legitimidade democrática e o controle de políticas públicas pelo Supremo Tribunal Federal**.

*A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, jan./mar. 2016. p. 110.

PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes; CORDEIRO, Glauber de Lucena; FIGUEIREDO, Paulo Henrique Silva. **Custo dos direitos, tributação e desenvolvimento**. Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário – RDIET, Brasília, v. 16, n. 2, p. 81-110, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/13081>. Acesso em: 28 jul. 2025. p. 81-110.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível e mínimo existencial: algumas aproximações**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível". Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 21.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 41-86.

SILVA, Virgílio Afonso da. in SILVA, Naiane Louback da. **A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da assistência social. Serviço Social & Sociedade**, n. 111, p. 158–177, jul./set. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/MyhVmjqjMfVx77VsYXLddGM/>. Acesso em: 28 jul. 2025. p. 559.

VALLE, Vanice Regina Lima. **Réquiem para a Ação Administrativa Planejada: a rutura entre as dimensões executiva e orçamentária**. In: BUISSA, Leonardo; RIEMANN, Simon; MARTINS, Rafael Lara (org.). Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 319–340 (320). Disponível em: <https://esa.oabgo.org.br/wp-content/uploads/2025/04/volume-8-10181917.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2025.