

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA - PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA - CCMJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE
PROJETO DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA POLÍTICA DE
ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PAIC: UM
CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA
PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

RENATA FABRIS PINTO GURJÃO

Itajaí-SC, abril de 2025

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA - PPCJ

CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA - CCMJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

LINHA DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

PROJETO DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

**PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA POLÍTICA DE
ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PAIC: UM
CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA
PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

RENATA FABRIS PINTO GURJÃO

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia

Coorientador: Professor Doutor Vinicius de Assis

Itajaí-SC, abril de 2025

AGRADECIMENTOS

A Deus, cuja presença espiritual acalma, tornando-me capaz de encontrar paz não na ausência de desafios, mas na certeza de que, contigo, cada inquietação é lapidada em serenidade, cada dia se faz promessa renovada, e cada dificuldade se converte em oportunidade de abrigo e confiança no divino.

À Professora Orientadora Denise Schmitt Siqueira Garcia, cuja sabedoria, experiência e confiança me fizeram chegar até aqui.

Ao Professor Coorientador Vinicius de Assis, meus sinceros agradecimentos por me encorajar a navegar nesses mundos da Educação, do Tribunal de Contas, da Governança e da Sustentabilidade, incentivando-me a sair da “zona de conforto”.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, apresentado por seu ex Presidente, Conselheiro Paulo Curi Neto e por seu atual Presidente, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, por terem autorizado o acesso desta pesquisadora a todos os dados e informações referentes ao Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e possibilitado a divulgação do seu resultado nesta pesquisa acadêmica, bem como ao seu servidor, Felipe Mottin Pereira de Paula, envolvido na implantação e implementação do PAIC, por todo o tempo e paciência doados a esta pesquisadora para compartilhar os resultados do Programa.

Aos meus amigos do Instituto Rondoniense de Direito Administrativo – IRDA, em especial ao Presidente Eurico Montenegro Neto e Vice-Presidente Fabio de Sousa Santos, por terem sido os maiores incentivadores para o ingresso desta pesquisadora no Curso de Mestrado.

À Professora Adriana Schier, Presidente do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA), pela amizade e sábias palavras em momentos em que me faltava maturidade para compreender e definir o tema desta pesquisa.

Meu eterno agradecimento à minha família, por me incentivar na busca dos meus ideais e pela paciência de compreender minhas ausências em razão dos estudos nesses últimos anos.

À Faculdade Católica de Rondônia (FCR), apresentada pelo Professor Fabio Rychecki Hecktheuer, por não poupar esforços para promover o desenvolvimento da educação no Estado de Rondônia e possibilitar a realização do Mestrado Interinstitucional em Ciência Jurídica pela Univali, através do projeto de cooperação entre instituições.

Por fim, e não menos importante, minha gratidão à equipe jurídica e administrativa do Fabris & Gurjão Advocacia que, em minha ausência em razão dos estudos nos últimos anos, não deixaram de honrar os nossos compromissos profissionais.

Dedico este trabalho,

Ao meu querido sobrinho Artur Bernardo, que com suas habilidades humanas e sociais, mostrou-me que a verdadeira inclusão nasce do olhar atento e do respeito genuíno pelas diferenças, e renovam em mim a esperança de que as crianças da sua geração têm o potencial de transformar a nossa sociedade num lugar mais justo e solidário;

Ao Felipe, por me encorajar, apoiar e ser o meu refúgio, com quem tenho a felicidade de compartilhar a minha vida, a quem privo, e ainda privarei, de tantas horas de convívio para poder estudar;

Aos meus pais, Sebastião e Vera, por não terem poupado esforços para me propiciar um ambiente adequado de educação, familiar e escolar, possibilitando o meu desenvolvimento cognitivo na “idade certa”, que me trouxe até aqui;

À minha irmã, Bia, por ser a minha melhor amiga e exemplo de coragem;

Ao Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Dr. Paulo Curi Neto, por acreditar na força transformadora da educação infantil na “idade certa” e promover caminhos para assegurar a sustentabilidade para esta e futuras gerações de crianças no estado de Rondônia;

A todos os meus professores e professoras, por transmitirem conhecimento e despertar em mim o desejo de aprender e pesquisar como remédio para as minhas inquietações, mostrando-me como as ideias podem encontrar repouso no papel.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca deste trabalho.

Itajaí-SC, abril de 2025

RENATA FABRIS
PINTO
GURJAO:74153412
287

Assinado de forma digital
por RENATA FABRIS PINTO
GURJAO:74153412287
Dados: 2025.10.11 16:15:50
-04'00'

Renata Fabris Pinto Gurjão
Mestranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 16/06/2025, às quatorze horas, a mestranda Renata Fabris Pinto Gurjão fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título "PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PAIC: UM CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA".

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Professores Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI), como presidente e orientadora, Doutor Vinicius de Assis (FCR), como membro, Doutor Marcio Ricardo Staffen (UNIVALI), como membro e Doutora Carla Piffer (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 16 de junho de 2025.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE CATEGORIAS

Atos Administrativos: “declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”¹.

Accountability: “surge com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização”².

Controle Externo: “o princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração”³.

Direitos Fundamentais: “são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo)”⁴.

Efetividade: “a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos,

¹ DI PIETRO, Maria. S. Z. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 209.

² PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

³ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p.26.

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012. p. 89

dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”⁵.

Eficiência: “O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”⁶.

Eficácia Jurídica: “a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de – na medida de sua aplicabilidade – gerar efeitos jurídicos”⁷.

Eficácia Social: (objeto maior da presente abordagem) “pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação”⁸.

Orçamento Público Sustentável: “é um arranjo estratégico de planejamento das ações governamentais, é um instrumento de gestão pública minudentemente planejado, em todas as suas variáveis, dotado das ações governamentais no qual se deve constar, cogentemente, o universo das receitas potencialmente possíveis de serem arrecadas em dado exercício financeiro e sua consequente destinação, consubstanciado no mundo fático, nas ações exteriorizadas pelos diversos programas, projetos e políticas, afetos à Administração Pública, a partir da real, útil e transformadora necessidade de implementação de políticas públicas sustentáveis,

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. Ed. – [2. Reimp.]. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 98.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012. p. 240.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. p. 240.

pautadas pela conectividade social, em perfeita sintonia com a capacidade de entrega não exaustiva dos recursos naturais disponíveis”⁹.

Princípio da Sustentabilidade: “trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar”¹⁰.

Sustentabilidade: “dever fundamental de, a longo prazo, produzir e partilhar o desenvolvimento limpo e propício à saúde, em todos os sentidos, aí abrangidos os componentes primordialmente éticos, em combinação com os elementos sociais, ambientais, econômicos e jurídico-políticos”¹¹.

Sustentabilidade do Estado: a incorporação do conceito de sustentabilidade pelo Estado faz surgir um novo paradigma de responsabilização pública por resultados, em um engajamento gerencial voltado para perspectivas de cenário e de visão de futuro de longo prazo, de maneira a viabilizar os meios de assegurar o bem-estar intergeracional. Isto é, a Administração Pública deve ser gerida de forma a entregar resultados que gerem bem-estar duradouro à Sociedade.

Transparência Pública: “a transparência nos atos da Administração Pública tem como desígnio impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos por parte dos governantes e administradores. Alargando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar

⁹ Conceito Operacional construído por composição do autor com apoio na literatura de PEREIRA, Romilson Rodrigues. Orçamento Público e os Paradigmas do Desenvolvimento Sustentável. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 112, maio/ago 2008. p. 95. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/393/443>. Acesso em: 30 mar. 2025.

¹⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 41.

¹¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 40.

com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente”¹².

Tribunal de Contas: órgão sem qualquer vinculação ou subordinação hierárquica institucional, com o múnus público de validar, por meio de avaliações técnicas, a gestão dos recursos públicos com o objetivo de assegurar que a condução da gestão pública esteja alinhada à materialização dos direitos fundamentais e à manutenção do Estado Democrático de Direito¹³.

¹² SOUZA, Auriza Carvalho; SANTANA, Josefa Amanda de Oliveira; CRUZ, Maria Poliana Souza; SILVA, Carlos Eduardo; A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus**. Paripiranga, v. 2, n. 5, p. 6-20, dez 2009.

¹³ PAULA, Felipe Mottin Pereira de. **Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública**. 2019. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2587/FELIPE%20MOTTIN%20PEREIRA%20DE%20PAULA.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
ANAO	Australian National Audit Office
ATRICON	Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BPC	Better Practice Guide
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance Accountants
CMCJ	Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISSAI	Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
INTOSAI	International Organization of Supreme Audition Institution
LICC	Lei de Introdução ao Código Civil
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização Nacional das Nações Unidas
PAIC	Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PPCJ	Programa De Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> Em Ciência Jurídica
RT	Revista dos Tribunais
SAERO	Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Rondônia

SEDUC-RO	Secretaria de Estado da Educação do Estado de Rondônia
TCE-RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí
v.	Volume

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01: Indicador 1ª – Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)	60
Figura 02: Indicador 1B – Percentual da população de 0 a 3anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)	61
Figura 03: Indicador 5ª – Estudantes com proficiência insuficiente em Leitura (nível 1 da escala de proficiência)	62
Figura 04: Indicador 5B – Estudantes com proficiência insuficiente em Escrita (nível 1 da escala de proficiência)	63
Figura 05: Indicador 5C – Estudantes com proficiência insuficiente em Matemática (nível 1 da escala de proficiência)	64
Gráfico 01: Evolução da nota do Brasil desde 2012 sobre o Índice de Percepção da Corrupção	80
Figura 06: Referência – Julho/2014	84
Figura 07: Desenho ilustrativo para a definição do PAIC pelo TCE-RO	159
Quadro 01: Etapas de Implementação do PAIC	167
Quadro 02: Monitoramento do PAIC	168
Quadro 03: Indicadores Avaliados	170
Figura 08: Representação da cobertura territorial do PAIC	175
Figura 09: Resultado PAIC 2021-2023	176
Figura 10: Resultado Aprendizagem em Língua Portuguesa	177
Figura 11: Resultado Aprendizagem em Matemática	178
Figura 12: Comparativo de Desempenho 2022-2023	179
Figura 13: Resultado da Avaliação de Impacto	181

SUMÁRIO

RESUMO.....	xvii
ABSTRACT.....	xviii
INTRODUÇÃO	19
Capítulo 1	25
O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PILAR DA SUSTENTABILIDADE	25
1.1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948.....	26
1.2 A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL A PARTIR DE 1988	31
1.3 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: FUNDAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO	34
1.3.1 Educação Infantil de Qualidade como Pilar para o Desenvolvimento Sustentável (ODS 4 da Agenda 2030).....	39
1.4 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): METAS E INDICADORES PARA A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE NA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	50
1.4.1 Avaliação de Resultados dos Indicadores das Políticas Públicas de Educação Infantil.....	54
1.4.2 Análise dos Resultados dos Indicadores do INEP	58
1.4.3 Desafios na Implementação de Políticas Públicas de Educação Infantil (PNE x ODS 4).....	65
Capítulo 2	70
GOVERNANÇA: CONDIÇÃO <i>SINE QUA NON</i> PARA A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM TEMPOS DE CRISES	70

2.1 GOVERNAÇÃO PÚBLICA: BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA ADAPTADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GERENCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS.....	71
2.2 COMO OS DESVIOS ÉTICOS PODEM DESVIRTUAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CORRUPÇÃO VIOLAR OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS.....	77
2.3 A CRISE DA EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PRECURSOR DE OUTRAS CRISES.....	87
2.3.1 O Descontentamento com a Democracia e a Crise de Ensino e Educação	89
2.3.2 A (Im)Perceptível Erosão da Democracia.....	94
2.3.3 Educação para a Democracia.....	96
2.4 ÍNDICES VERIFICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA APONTAM PARA A SUSTENTABILIDADE: UMA ANÁLISE DA PERSPECTIVA DA ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (ATRICON).....	101
Capítulo 3.....	109
TRIBUNAL DE CONTAS COMO UM TRIBUNAL DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE: PARA ALÉM DAS CONTAS.....	109
3.1 EVOLUÇÃO DA PRINCIPAL MISSÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	111
3.2 DAS DIRETRIZES DE CONTROLE EXTERNO RELACIONADAS À GOVERNANÇA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS	121
3.3 SUSTENTABILIDADE: NOVO PRISMA HERMENÊUTICO ORIENTADOR DA ORDEM JURÍDICA	125
3.3.1 A Multidimensionalidade da Sustentabilidade como Novo Paradigma para a Efetivação do Direito Fundamental à Educação Infantil.....	133
3.4 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO INDUTOR DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO PÚBLICA, PARA ALÉM DO APRIMORAMENTO DOS SEUS MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO E O DEVER/DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO	142
3.5 UM NOVO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE	143
Capítulo 4.....	151
PAIC – PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: UM NOVO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE RONDÔNIA.....	151

4.1 PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC): A COOPERAÇÃO COMO O CAMINHO PARA A TRANSFORMAÇÃO	154
4.1.1 Primeira Etapa: Desenho do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC).....	162
4.1.2 Segunda Etapa: Implementação do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC).....	166
4.1.3 Terceira Etapa: Acompanhamento e Monitoramento da Implementação.....	168
4.1.4 Dos Resultados e Metas Esperados ao Final do Primeiro Ciclo do Programa em 2024	169
4.2 DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO E SUA JUSTIFICATIVA	171
4.2.1 Dos Resultados Obtidos ao Final do Primeiro Ciclo de Avaliação	173
CONSIDERAÇÕES FINAIS	182
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....	189

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na Área de Concentração Fundamentos do Direito Positivo, vincula-se à Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade e o projeto de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), tem como objetivo analisar o papel do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) na reformulação do controle externo das políticas públicas de educação infantil, sob os enfoques da governança, sustentabilidade, à luz dos direitos fundamentais plasmados na Constituição Federal de 1988, bem como do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Justifica-se a pesquisa devido aos persistentes desafios identificados na efetivação da Política de Alfabetização na Idade Certa no Estado de Rondônia, cujos resultados obtidos em 2021 revelam níveis de desempenho abaixo da média nacional e evidenciam limitações estruturais e gerenciais nas redes municipais de ensino. A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro traça um panorama do direito à educação no Brasil, destacando seu desenvolvimento histórico, seu fundamento constitucional e sua relevância para a inclusão social e o progresso sustentável. No segundo capítulo, discute-se a centralidade da governança pública como elemento indispensável à operacionalização e continuidade das políticas de educação infantil, destacando a correlação entre crises institucionais e a ausência de mecanismos eficazes de gestão educativa. O terceiro capítulo aprofunda o estudo dos Tribunais de Contas como agentes de governança e sustentabilidade, defendendo a superação da abordagem tradicional centrada apenas em índices financeiros e propondo um modelo de controle externo comprometido com resultados sociais e ambientais. O quarto capítulo examina o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), implementado pelo TCE-RO, analisando sua estrutura, suas parcerias interinstitucionais e seu potencial para a indução de práticas educacionais inovadoras, orientadas para a melhoria concreta dos indicadores de alfabetização e para a preservação do interesse público a longo prazo. A pesquisa vincula-se diretamente à CRFB e aos ODS 4 e 16, que visam assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade, alinhando-se à perspectiva de que a sustentabilidade deve permear toda a gestão pública educacional. Metodologicamente, adota-se o método indutivo nas fases de investigação e tratamento de dados, com suporte em pesquisa bibliográfica, documental e análise de relatórios oficiais, buscando compreender, com base empírica e teórica, de que modo o controle externo em sua nova roupagem de controle de sustentabilidade pode contribuir efetivamente para a realização do direito fundamental à educação infantil em ambientes de complexidade social e institucional, promovendo uma verdadeira transformação social.

Palavras-chave: Agenda 2030; Direitos Fundamentais; Educação Infantil; Governança; PAIC; Sustentabilidade; Tribunal de Contas.

ABSTRACT

This dissertation is part of the Concentration Area “Foundations of Positive Law,” linked to the Research Line “Environmental Law, Transnationality, and Sustainability” and the research project of the same name, within the Graduate Program in Legal Science at the University of Vale do Itajaí (UNIVALI). Its objective is to analyze the role of the Court of Auditors of the State of Rondônia (TCE-RO) in reformulating the external oversight of early childhood education public policies, from the perspectives of governance and sustainability, in light of the fundamental rights enshrined in the 1988 Federal Constitution and Sustainable Development Goal 4 (SDG 4) of the United Nations 2030 Agenda. The research is justified by persistent challenges in implementing the Policy for Literacy at the Right Age in the State of Rondônia, with 2021 results showing performance levels below the national average and revealing structural and managerial limitations in municipal networks. The dissertation is structured into four chapters. The first presents an overview of the right to education in Brazil, highlighting its historical development, constitutional foundation, and importance for social inclusion and sustainable progress. The second chapter discusses the centrality of public governance as a key factor in the implementation and continuity of early childhood education policies, highlighting the correlation between institutional crises and the lack of effective educational management mechanisms. The third chapter delves into the role of the Court of Auditors as an agent of governance and sustainability, advocating a shift away from a traditional approach focused solely on financial indicators toward a model of external control committed to social and environmental outcomes. The fourth chapter examines the Literacy at the Right Age Program (PAIC), implemented by the TCE-RO, analyzing its structure, interinstitutional partnerships, and potential to promote innovative educational practices aimed at improving literacy indicators and safeguarding the public interest in the long term. The research is directly aligned with the Brazilian Federal Constitution (CRFB) and SDG 4 and SDG 16, which seek to ensure inclusive, equitable, and quality education, based on the idea that sustainability should permeate all aspects of public education management. Methodologically, the study adopts the inductive method during the investigation and data processing phases, supported by bibliographic and documentary research and analysis of official reports, seeking to understand, based on empirical and theoretical foundations, how external control, reframed as sustainability-oriented control, can effectively contribute to the realization of the fundamental right to early childhood education in socially and institutionally complex environments, promoting genuine social transformation

Keywords: 2030 Agenda; Court of Auditors; Education; Early Childhood; Fundamental Rights; Governance; Sustainability.

INTRODUÇÃO

A Dissertação está inserida na Área de Concentração Fundamentos do Direito Positivo, sob a Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade e o projeto de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade.

O objetivo institucional da Dissertação é a obtenção do título de Mestre pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica (CMCJ) vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (CPCJ), que tem como IES promotora a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e como IES receptora a Faculdade Católica de Rondônia (FCR).

A complexidade que envolve as políticas públicas destinadas à Educação Infantil requer um repensar da função estatal de controle. Essa releitura é resultado das evidências que demonstram o histórico de fracasso dos planos e programas criados pelos entes estatais no Brasil, o que ocasiona um imensurável desperdício de recursos públicos que, igualmente, danos desproporcionais à sociedade e coloca o país em um cenário de grave retrocesso nas metas para o desenvolvimento sustentável, notadamente quanto ao ODS 4, da Agenda 2030, devidamente positivado como direito fundamental na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988.

Assim, sob esse viés do direito fundamental à educação, considerando o cenário crítico que o Estado de Rondônia apresentou nos resultados de alfabetização no ano de 2021 (que indicavam estar abaixo da média nacional), é que a presente pesquisa se propõe a analisar a possibilidade de ampliação da missão constitucional dos Tribunais de Contas e a necessidade de novos paradigmas de atuação do controle externo na fiscalização de políticas públicas, entendidas como indispensáveis para uma assumida tutela dos direitos fundamentais.

Dessa forma, como objetivo geral, buscar-se-á analisar essa reformulação do controle externo pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), não sob a ótica da sua missão constitucional de fiscalização do cumprimento dos índices

com base nos aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, mas sob o aspecto da sustentabilidade – como dever e princípio – juntamente com os princípios a ela interligados, valorizando a construção sistêmica, dialógica e colaborativa junto aos entes responsáveis pela corporificação das políticas públicas de Educação Infantil, com foco na melhoria dos resultados educacionais das redes municipais de ensino.

Trata-se de trabalho que busca apresentar, ao final da pesquisa, produto capaz de promover o aprimoramento do sistema de educação para a primeira infância, na medida em que as análises abordam as diretrizes de governança na gestão pública, como uma proposta de reforma estrutural na implementação de políticas públicas educacionais pelas redes municipais de ensino que possa materializar sua missão de alfabetização na idade certa.

Como objetivos específicos, destacam-se: analisar a importância do aprimoramento das políticas públicas de educação na idade certa como vetor para a transformação social e econômica do país; analisar como os desvios éticos podem desvirtuar as políticas públicas e a corrupção violar os direitos fundamentais, ocasionando uma crise na educação infantil, precursora de outras crises; compreender a missão constitucional do Tribunal de Contas como um Tribunal de governança e sustentabilidade, para além das contas, reorientado para o aprimoramento do exercício do controle em seus meios instrumentais, conduzindo-o a um novo controle, o controle de sustentabilidade; e analisar como o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), instituído pelo TCE-RO em seu eixo estratégico 2021-2028, composto por um conjunto de ações executadas em regime de parceria interinstitucional entre a Corte de Contas e as Redes Municipais de Educação, pode contribuir para o aprimoramento das políticas públicas educacionais praticadas, com atenção prioritária à primeira infância e, dessa forma, avaliar o reflexo disso na sustentabilidade do Estado.

O problema motivador desta pesquisa fundou-se nos resultados de alfabetização abaixo da média nacional, conforme concluiu o relatório da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) para o Estado de Rondônia. De acordo com os resultados obtidos na avaliação, Rondônia conseguiu desenvolver as habilidades “leitura” e “matemática” de forma adequada em apenas 40% das crianças até a terceira série do Ensino Fundamental.

Os dados do levantamento da ANA são ainda mais críticos, quando comparados à avaliação diagnóstica coordenada pelo TCE-RO. Em 2021, esta avaliação mostrou um resultado pior, uma vez que apenas 12% das crianças avaliadas do terceiro ano do Ensino Fundamental apresentaram perfil de saída adequado para o ano subsequente, enquanto 26% delas não sabiam ler nem escrever. Isso evidencia uma situação de ineficácia e ineficiência da rede municipal de ensino que sinaliza claramente má gestão dos recursos públicos, apesar de estarem sendo aplicados em conformidade com os índices constitucionais.

Para a pesquisa foram apresentados os seguintes problemas:

a) O Tribunal de Contas do Estado, em sua ação de controle externo das políticas públicas, pode agir como indutor de ações estatais destinadas ao aprimoramento dos processos-chave de estruturação da Política de Alfabetização na Idade Certa com foco na melhoria dos resultados educacionais das Redes Municipais?

b) É possível identificar alguma mudança no desempenho educacional das crianças rondonienses em razão das novas diretrizes estratégicas e dos novos processos e ferramentas de trabalho com a reestruturação da Política de Alfabetização na Idade Certa no Estado de Rondônia?

Diante dos problemas apresentados, foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) Para induzir melhorias operacionais na gestão e governança pública que promovam valor à sociedade, o Tribunal de Contas deve construir capacidades para produzir orientações técnicas que provoquem mudanças relevantes;

b) O Tribunal de Contas, como órgão de controle e fiscalização das atividades governamentais, pode promover fiscalizações para a análise da legitimidade e economicidade na aplicação dos recursos vinculados e intervir de forma incidente sobre as políticas públicas, em especial, por meio de suas funções pedagógica e colaborativa, que visam favorecer a melhor escolha administrativa;

c) O controle e a fiscalização das políticas públicas destinadas à promoção da alfabetização na idade certa, quando pautadas em diretrizes de governança, promovem a sustentabilidade;

d) O aperfeiçoamento da Administração Pública contribui para o planejamento e a implementação de Políticas Públicas com foco em resultados, por meio de ações e tomadas de decisões a partir da implementação de boas práticas, orientadas pelos princípios de governança (*accountability*, transparência, controle e da participação social), visando à eficácia e à efetividade de seus atos.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente Dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Principia-se, no Capítulo 1, com uma visão abrangente da trajetória do direito à educação infantil no Brasil, destacando a necessidade crescente de políticas educacionais que abracem a sustentabilidade como um veículo para a transformação social e econômica do país. O capítulo servirá como base para discutir as melhores práticas e as perspectivas futuras, garantindo que a educação infantil continue a evoluir em direção a resultados mais positivos.

O Capítulo 2 aborda a governança como condição *sine qua non* para a efetividade das políticas públicas de educação infantil em tempos de crises diversas que desafiam a estabilidade e a continuidade dessas políticas. Destaca-se a forma como a ausência de uma educação infantil de qualidade pode alimentar outras crises, como a política e a institucional, ao não preparar adequadamente as futuras gerações para enfrentar desafios sociais, ambientais e governamentais.

O Capítulo 3 dedica-se a demonstrar como os princípios da governança pública abrem “novas possibilidades” de atuação dos Tribunais de Contas do Brasil na materialização dos objetivos constitucionais e direitos fundamentais, à luz da tutela da Sustentabilidade¹⁴, princípio que vincula a Administração Pública na prática dos

¹⁴ Tema da tese de doutorado: COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública**. 2017. 427 f. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica). Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2017. Disponível em: [https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/168/A%20TUTELA%20DA%20SUSTENTABILIDADE%20\(VERS%C3%83O%20CD\)%20-%20WILBER%20CARLOS.pdf](https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/168/A%20TUTELA%20DA%20SUSTENTABILIDADE%20(VERS%C3%83O%20CD)%20-%20WILBER%20CARLOS.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

atos administrativos e na tomada de decisões, além de (re)orientar o aprimoramento do exercício do controle externo quanto aos seus meios instrumentais, conduzindo-o a um novo controle, o controle de sustentabilidade.

No Capítulo 4 expõe-se como o TCE-RO redimensionou suas ações de controle para além da análise das aplicações dos percentuais mínimos estabelecidos na CRFB¹⁵ e na Lei nº 12.858/2013¹⁶, com foco nas metas do Plano Nacional de Educação¹⁷, em conjunto com outros indicadores, apurar a qualidade da Educação Infantil.

Observa-se que, após o resultado preocupante da avaliação da educação infantil em 2021, por meio do controle de sustentabilidade, desenvolveu-se o PAIC, cujo objetivo é a tutela de direitos fundamentais sociais explicitamente previstos na Carta Constitucional que integram especificamente a dimensão social da sustentabilidade (gestão da educação).

A Dissertação encerra-se com as considerações finais, nas quais são apresentados seus aspectos destacados, seguidos de um estímulo à continuidade dos estudos e da confirmação da hipótese central do trabalho. Esta hipótese defende que o Tribunal de Contas, no exercício de sua missão constitucional ampliada de controle externo, no atual contexto de crises econômicas, institucionais e políticas, tem o dever de promover ações voltadas para aprimorar a governança e gestão pública das políticas públicas de alfabetização na idade certa, essenciais para a sustentabilidade do Estado Democrático de Direito.

¹⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

¹⁶ BRASIL. Lei n.º 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

¹⁷ BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação¹⁸ foi utilizado o Método Indutivo¹⁹, na Fase de Tratamento de Dados o procedimento Indutivo, e, dependendo do resultado das análises, no Relatório da Pesquisa poderá ser empregado o método sistêmico ou outro que for mais indicado.

Declaro que sou responsável por todas as traduções realizadas das obras de literatura estrangeira utilizadas nesta dissertação. Todas as passagens traduzidas foram cuidadosamente adaptadas para manter a fidelidade ao conteúdo original e garantir sua adequada compreensão no contexto da pesquisa, respeitando a integridade das ideias e dos argumentos apresentados pelos autores referenciados.

¹⁸ “(...) momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

¹⁹ “(...) pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 114.

Capítulo 1

O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PILAR DA SUSTENTABILIDADE

O direito à educação infantil tem evoluído consideravelmente ao longo das últimas décadas, refletindo a crescente compreensão de sua importância inquestionável para o desenvolvimento sustentável. Este campo específico da educação não só serve como alicerce para o aprendizado ao longo da vida, mas também desempenha um papel crucial na formação de indivíduos que respeitam e promovem a sustentabilidade ambiental, social e econômica.

A interseção entre a educação infantil e o desenvolvimento sustentável implica na criação de cidadãos conscientes e engajados com os desafios globais, capazes de implementar soluções inovadoras e éticas.

Inicialmente visto apenas como um acompanhamento à educação primária, o direito à educação infantil gradualmente ganhou reconhecimento como um direito fundamental, essencial para o desenvolvimento pleno das capacidades humanas, conforme concluem estudos da neurociência.

Nesse passo, a introdução de marcos legais e políticas públicas específicas destaca a educação infantil como um componente vital para a promoção de sociedades mais justas e equitativas.

Além disso, a cooperação internacional em fóruns como os das Nações Unidas e da UNESCO reforça a educação infantil como uma prioridade nos planos de desenvolvimento global, alinhando-a aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente o ODS 4, que visa garantir educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todas as crianças com idade de zero a cinco anos.

Neste capítulo, será brevemente explorada a evolução histórica e legal do direito à educação infantil no contexto da sustentabilidade. Analisaremos de que forma o Brasil – como Estado Social de Direito cujo marco histórico é a CRFB de 1988 – tem

reconhecido o direito fundamental à educação infantil e estabelecido políticas que têm como objetivo não só assegurar o acesso à educação, mas que também integrem princípios de sustentabilidade em seus currículos desde os primeiros anos de vida.

Serão examinadas, ainda, as contribuições de teóricos e educadores que destacaram a importância da educação na primeira infância com o objetivo de conduzir/preparar as crianças para o desenvolvimento de habilidades que promovam capacidades humanas de gerir os problemas de um mundo em turbulência para enfrentar os desafios multidimensionais de maneira integrada e responsável em benefício das futuras gerações.

Portanto, o objetivo deste capítulo é proporcionar uma visão abrangente da trajetória do direito à educação infantil, destacando a necessidade crescente de políticas educacionais que abraçam o desenvolvimento sustentável como um veículo para a transformação social e econômica do país. O capítulo servirá como uma base para discutir as melhores práticas e as perspectivas futuras para garantir que a educação infantil continue a evoluir em direção a resultados mais positivos.

1.1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948

A década de 1940 representou um período de redefinição global, no qual os direitos humanos passaram a receber atenção especial como resposta às atrocidades da Segunda Guerra Mundial.

Assim, com o aumento da participação dos cidadãos nas decisões políticas, surgiram os novos referenciais, chamados de direitos sociais e econômicos, que passaram a marcar uma nova dimensão dos direitos fundamentais, em decorrência, sobretudo, da pressão política realizada pelos movimentos sociais, os quais reclamavam pela igualdade das liberdades públicas que, até então, eram meramente formais, vez que possibilitavam a participação política apenas àqueles que tinham condições materiais.

A educação emergiu nesse cenário como um caminho para prevenir futuros conflitos e promover a paz mundial, sendo considerada crucial para o progresso econômico e social.

Esses direitos, chamados então de segunda dimensão, que se consolidaram no século XX com o Estado Social de Direito, “Estado de Bem-Estar Social”²⁰, conforme a distinção feita por Robert Alexy²¹, correspondem às prestações em sentido estrito.

Tais direitos visam garantir a igualdade material do indivíduo, exigindo do Estado uma atuação positiva e prestacional²² para assegurar as condições mínimas de bem-estar social e de desenvolvimento humano; ou seja, a igualdade, como estabelecimento de uma ordem mais justa que deverá dignificar a pessoa humana:

É evidente que, enquanto a observância das garantias (e das normas) primárias equivale à satisfação de maneira primária e substancial dos direitos por elas garantidos. [...] ²³.

Nessa fase, com a necessidade de tutelar novas demandas, fruto da evolução humana e das transformações sociais impactadas pela generalização, positivação e internacionalização dos direitos fundamentais de primeira dimensão, surge a necessidade de serem tutelados os direitos nos campos econômicos, sociais e culturais:

[...] o impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o

²⁰ PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **La tercera generación de los Derechos Humanos**. Navarre: Aranzadi, 2006. p. 28.

²¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

²² FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Ibáñez, et al. Madrid: Trotta, 2008. Título original: p. 63.

²³ Tradução livre de: “*Es evidente que mientras la observancia de las garantías (y de las normas) primarias equivale a la satisfacción de manera primaria y substancial de los derechos garantizados por ellas*”. Em: FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Madrid: Trotta, 2008. Título original: p. 64.

reconhecimento progressivo do comportamento ativo na realização da justiça social²⁴.

Desse modo, no que tange aos problemas apresentados e às novas aspirações da sociedade e, representando a prestação positiva do Estado²⁵, os direitos de segunda dimensão surgem como sendo necessários ao desenvolvimento pleno da existência individual, no sentido de assegurar aos indivíduos melhores condições de vida social e econômica²⁶, alcançáveis através da educação, da saúde, da cultura, do lazer, do trabalho, entre outros²⁷.

Contudo, considerando a fragilidade e precariedade de deixar a positivação e materialização dos direitos humanos ao arbítrio de cada Estado-Nação, Norberto Bobbio afiançou que em qualquer lugar do mundo, para assegurar um mínimo de proteção a todos os seres humanos, independentemente da sua raça, origem, cor, idade, sexo, religião, nacionalidade etc., a imprescindibilidade da elaboração de um documento com pretensões universais:

[...] a Declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase, *na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva*: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nelas contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado [...].

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. p. 55.

²⁵ Nota: Ao invés de uma abstenção, como nos direitos de primeira dimensão, os direitos sociais, ou de segunda dimensão, requerem do Estado a prática de ações positivas para a materialização destes. FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Ibáñez, et al. Madrid: Trotta, 2008. p. 64

²⁶ NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. **Direitos Fundamentais e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Porto Alegre: Fabris, 2004. p. 18-19.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. p. 55.

Nesse contexto, em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)²⁸, que tem como ideal:

[...] A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi elaborada no pós-Segunda Guerra Mundial. Esse conflito mundial ficou marcado por inúmeros crimes cometidos contra a humanidade e batalhas violentas que ceifaram a vida de dezenas milhões de pessoas, por isso os líderes mundiais viram a necessidade de agir em conjunto para evitar que esses eventos se repetissem, razão pela qual a recém-criada ONU determinou a criação de uma comissão especial para assuntos relacionados aos Direitos Humanos²⁹.

Composta de um preâmbulo e de 30 artigos, a DUDH abrange todos os aspectos da vida em sociedade e reforçam a igualdade e a equidade de tratamentos a que todos os seres humanos têm direito, o que é muito bem compendiado no artigo I do documento: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.”

O direito à educação, assim como outros direitos, também foi resguardado pela Declaração, cujo objetivo era garantir o esforço de todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade pelo ensino e pela educação:

Artigo 26º

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional dever

²⁸ Nota: “A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi elaborada no pós-Segunda Guerra Mundial. Esse conflito mundial ficou marcado por inúmeros crimes cometidos contra a humanidade e batalhas violentas que ceifaram a vida de dezenas milhões de pessoas, por isso os líderes mundiais viram a necessidade de agir em conjunto para evitar que esses eventos se repetissem, razão pela qual a recém-criada ONU determinou a criação de uma comissão especial para assuntos relacionados aos Direitos Humanos.”. Veja mais sobre Declaração Universal dos Direitos Humanos em: GUITARRA, Paloma. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.htm>. Acesso em: 10 abr. 2025

²⁹ Tradução livre de: “*common standard of achievement for all peoples and all nations, to the end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction*”. Em: UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights** (1948). Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/universal-declaration-human-rights-1948#:~:text=Proclaims%20this%20Universal%20Declaration%20of,for%20these%20rights%20and%20freedoms>. Acesso em 12 de abr. 2025.

ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.

2.A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.

3.Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos.

Assim, com o desenvolvimento e reconhecimento internacional da DUDH³⁰, a qual inspirou as constituições de muitos Estados e democracias que acabavam de ser instaladas, os direitos humanos frutificaram na esfera interna de cada Estado soberano mediante positivação na seara constitucional do Estado de Direito, evidenciando sua universalização³¹, inclusive em território brasileiro.

No Brasil, essa evolução apresentou particularidades que merecem atenção. Durante o regime militar, por exemplo, apesar das restrições à liberdade de expressão, o país começou a reconhecer a importância de expandir o acesso à educação.

No entanto, conforme será melhor demonstrado no próximo subtópico, foi com o retorno à democracia e a promulgação da CRFB³² de 1988 que o direito à educação foi consolidado em termos amplos e inclusivos, garantindo não só o acesso à educação básica, mas também estabelecendo diretrizes para um sistema

³⁰ Nota: Desde sua adoção, em 1948, a DUDH foi traduzida em mais de 500 idiomas, tornando-se o documento mais traduzido do mundo. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S.l.]: ONU Brasil, 2025. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2025-03/ONU_DireitosHumanos_DUDH_UNICRio_20250310.pdf. Acesso em: 12 abr. 2025.

³¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 22.

³² O artigo 205 da Constituição Federal consagra um conceito amplo de direito à educação, enfatizando suas potencialidades no campo do desenvolvimento existencial do indivíduo, de um lado, e na seara econômica, de outro, dada a sua especial relevância para a concretização dos objetivos constitucionais associados à valorização do trabalho humano e à tutela da livre-iniciativa. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=205#:~:text=O%20artigo%20205%20da%20Constituicao,dos%20objetivos%20constitucionais%20associados%20%C3%A0>. Acesso em: 08 abr. 2025.

educacional que promovesse a igualdade de oportunidades e a formação plena do indivíduo.

1.2 A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL A PARTIR DE 1988

A promulgação da CRFB de 1988 marcou um importante ponto de inflexão na história do Brasil, reafirmando o compromisso do país com os direitos humanos e sociais em um momento crucial de redemocratização. Dentre os diversos direitos assegurados, o direito à educação básica emergiu como uma prioridade central, tendo finalmente recebido o reconhecimento formal necessário para promover uma transformação social e econômica duradoura.

Signatário da DUDH desde 1948, o Brasil foi um dos primeiros países a ratificar o documento, o qual influenciou significativamente a positivação dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros. Entre esses direitos, incumbiu-se o Brasil de propiciar a todos os seus nacionais o acesso à cidadania, dever constitucional que passa naturalmente pelo ensino, aqui entendida a educação básica³³.

Nesse passo, a CRFB³⁴ elevou a educação a direito fundamental ao positivá-lo em seu art. 6º, *caput*, garantindo aos cidadãos e cidadãs brasileiras esse direito público subjetivo, de forma gratuita e que precisa ter alcance universal.

Isto é, para além de conceber a positivação do direito à educação básica como direito fundamental, e muito mais que pretender estabelecer o dever constitucional de cunho objetivo do Estado³⁵ no tocante ao provimento de prestações, o constituinte fez com que o Brasil finalmente estruturasse a educação como um direito público subjetivo, conforme hermenêutica teológica do artigo 205, combinado

³³ DELEVATTI, Alex Faturi. **A educação básica como direito fundamental na Constituição Brasileira**. 2006. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí, 2006. p. 9-10. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp038849.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

³⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

³⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. p. 90-91; 103-106.

com o artigo 208, §1º, os quais preveem que a educação visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, sendo um dever do Estado promover o seu acesso de forma universal e gratuita³⁶.

Esse reconhecimento veio em resposta à demanda social por reformas educacionais que combatessem o legado de desigualdade e exclusão educacional presentes até então. A CRFB de 1988 estabeleceu princípios fundamentais para a gestão e o financiamento da educação, criando um ambiente normativo que buscava, então, garantir a gratuidade do ensino público e a obrigatoriedade da educação básica.

Não só isso, o legislador constituinte foi além ao conferir no inciso VII, do artigo 206, a fundamentalidade material do direito à educação, quando o estabeleceu sob a forma do princípio da garantia de padrão de qualidade do ensino³⁷.

A partir desse panorama, pode-se dizer que o direito à educação básica também encontra fundamento no artigo 3º da CRFB, o qual se apresenta como uma proposta para o futuro ao estabelecer que o Estado tem como objetivos fundamentais promover uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), erradicar a pobreza e a marginalização (inciso II) e para que as desigualdades sociais sejam de fato reduzidas, é necessário que todos tenham iguais oportunidades (inciso III), sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV)³⁸.

Para além da concretização desse direito social, a Carta Magna impõe, também, aos entes da República Federativa Brasileira, bem como aos Poderes

³⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

³⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

³⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direito administrativo social em prol da realização do direito fundamental ao desenvolvimento. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; et al. **Direito administrativo, políticas públicas e Estado sustentável**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 13.

estatais³⁹, a necessidade de zelo quanto aos princípios fundamentais, como a dignidade da pessoa humana⁴⁰, a qual se evidencia como limite e tarefa, simultaneamente, conforme nos mostra Ingo Sarlet ⁴¹no trecho seguinte:

[...] é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover a sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

Dessa forma, uma vez que é “o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal”⁴², então, o art. 1º, inciso III, da Constituição Federal se apresenta, assim, como:

(III) não apenas mais de uma norma, mas que esta(s), para além de seu enquadramento na condição de princípio e regra (e valor) fundamental, é (são) também fundamento de posições jurídico-subjetivas, isto é, norma(s) definidora(s) de direitos e garantias, mas também de deveres fundamentais^{43, 44}.

³⁹ Nota: Em pesquisa jurisprudencial realizada em junho de 2013 às jurisprudências do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Daniela Zago destaca que foram detectadas 269 ocorrências em decisões que referem o termo “dignidade da pessoa humana”, razão pela qual, apesar de esse órgão de controle não ser um ‘poder’ propriamente dito, insere-se também nessa missão de concretização dos direitos fundamentais. In: CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas.** p. 26-27.

⁴⁰ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas.** p. 26-27.

⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 67.

⁴² SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** p. 54.

⁴³ Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** p. 77.

⁴⁴ Nota: Daniela Zago defende em sua tese de doutorado que os deveres fundamentais se encontram na seara de especial atuação dos Tribunais de Contas, quando da realização do controle externo, razão pela qual a atuação desse órgão de controle está para além de um mero fiscalizador de cumprimento dos índices constitucionais, mas, também, de um controle de qualidade, que seria a efetividade das políticas públicas. CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas.**

Emerson Gabardo e Augusto César Leite de Resende⁴⁵ asseveraram que a promoção da melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população deve ocorrer de forma contínua e automática para a efetivação da dignidade da pessoa humana.

Assim, pode-se concluir que o documento promulgado em 1988 se firma como uma Constituição dirigente ao estabelecer que a atuação governamental de todos os Poderes não se pode afastar dos referidos objetivos constitucionais⁴⁶, uma vez que assegura o compromisso do Estado brasileiro de atingir o desenvolvimento em todas as suas dimensões, humana, social e econômica, a um só tempo⁴⁷.

1.3 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: FUNDAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

No que diz respeito à educação infantil, a CRFB de 1988 não apenas assegurou o direito à educação básica, mas também estabeleceu pela primeira vez seu reconhecimento formal⁴⁸ como etapa essencial para o desenvolvimento integral da criança⁴⁹.

O reconhecimento da educação infantil na Carta Magna de 1988 foi motivado pelo entendimento crescente de que a primeira infância é uma etapa crucial no desenvolvimento humano, e sua posição como um direito fundamental está

⁴⁵ GABARDO, Emerson; RESENDE, Augusto César Leite de. A atividade administrativa de fomento na gestão de resíduos sólidos em perspectiva com o desenvolvimento sustentável. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 53, p. 105-131, jul./set. 2013. p. 11.

⁴⁶ CLÉVE, Clêmeron Merlin. A teoria constitucional e o direito alternativo: para uma dogmática constitucional emancipatória. In: CARVALHO FILHO, Carlos Henrique (Org.). **Uma vida dedicada ao Direito**: homenagem a Carlos Henrique de Carvalho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 33-53.

⁴⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direito administrativo social em prol da realização do direito fundamental ao desenvolvimento. p. 12.

⁴⁸ Nota: Educação infantil se refere a uma etapa formal de ensino que cobre a formação educacional de crianças desde o nascimento até os cinco anos de idade. No Brasil, a educação infantil é dividida em duas fases principais: creche, para crianças de até três anos, e pré-escola, para aquelas entre quatro e cinco anos. Art. 218 CRFB. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

⁴⁹ Art. 2º: "Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade". BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção I, Brasília, DF, ano CXXVIII, n. 135, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

intimamente ligada ao desenvolvimento das capacidades cognitivas, emocionais e sociais das crianças, preparando-as para as fases subsequentes da vida escolar e profissional.

Este subcapítulo explora a forma como a inclusão da educação infantil na CRFB de 1988 influenciou o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas e inovadoras, focando em expandir o acesso, melhorar a qualidade e garantir equidade educacional desde os primeiros anos.

Observar-se-á, por exemplo, que a introdução de critérios específicos e recursos direcionados para a educação infantil abriu caminho para a consolidação de estratégias educacionais que visam não apenas cuidar, mas educar e desenvolver integralmente as crianças, preparando-as para as etapas seguintes de sua vida acadêmica e pessoal.

No Brasil, os primeiros passos legais para garantir a universalização da educação infantil se estabeleceram constitucionalmente ao garantir o acesso gratuito e universal em creches e pré-escolas para crianças de zero a cinco anos⁵⁰ (inciso IV, art. 218, CRFB), como forma de complemento à ação da família e não de forma obrigatória, desvinculando, portanto, a educação infantil da assistência social (inciso VI, art. 194, CRFB)⁵¹.

Entre os componentes mais significativos desse reconhecimento está o Artigo 227 da Carta Magna⁵², que estabelece um compromisso claro e abrangente com a proteção e o desenvolvimento integral da criança e do adolescente, institucionalizando a prioridade absoluta das crianças, enfatizando o papel do Estado, da sociedade e da família em garantir seus direitos fundamentais, e incluindo o acesso à educação de qualidade desde os primeiros anos de vida:

⁵⁰ Anterior à Emenda Constitucional nº 53, de 2006, o art. 208, inciso, IV, estabelecia o direito à educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 6 (seis) anos de idade.

⁵¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

⁵² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão [...]

Como visto, o dispositivo retromencionado não apenas reconhece a educação infantil como um direito, mas também sublinha a responsabilidade coletiva em assegurar prioridade ao pleno desenvolvimento das crianças. Ele reforça a ideia de que a infância deve ser protegida e promovida como uma questão de Estado, mediante a articulação entre diversos setores para garantir acesso a oportunidades equitativas desde a primeira infância, a exemplo do que acontece com o Programa da Alfabetização na Idade certa, instituído pelo TCE-RO juntamente às Redes de Ensino Municipal e Estadual, Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO) e Defensoria Pública do Estado de Rondônia (DPERO) será melhor demonstrado no Capítulo 4

O arranjo teórico acima demonstra que o referido direito à educação é, evidentemente, ilimitado, e, nesse sentido, eventuais limitações pela sua não realização demandam justificação com razões fáticas ou jurídicas⁵³, sob pena de responsabilização da autoridade competente.

Indo além, a educação infantil em específico não está enquadrada como mais uma etapa de ensino e sim como um direito universal, cuja função educativa pelo ente estatal deve ser desenvolvida na idade certa, configurando-se, portanto, um direito subjetivo. Assim, sua falta de oferta, ou sua oferta irregular, importará em responsabilidade da autoridade competente, segundo os parágrafos 1º e 2º do art. 208, da CRFB de 1988⁵⁴.

Esse processo de delimitação ou conformação do conteúdo do direito fundamental se estabelece por normas constitucionais ou em virtude delas, via

⁵³ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais** – conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 205.

⁵⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

normas infraconstitucionais)⁵⁵, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁵⁶, promulgado em 1990.

Esta positivação inovadora reforça significativamente o direito à educação infantil ao consolidar os princípios estabelecidos pela CRFB de 1988, abordando a criança como sujeito de direitos plenos⁵⁷ e destacando o acesso à educação infantil como uma necessidade vital para o desenvolvimento pessoal e social dos jovens brasileiros:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Depois, nos artigos 4º, 53 e 54⁵⁸, o ECA ratifica a importância da educação desde os primeiros anos, promovendo um ambiente inclusivo e estimulante que respeita as peculiaridades e necessidades de cada criança. Ao sublinhar esses direitos, posiciona a educação infantil como um elemento-chave para promover a cidadania e erradicar a desigualdade, preparando as crianças para oportunidades educacionais futuras e uma participação ativa na sociedade.

Ademais, nas alíneas “c” e “d”, parágrafo único, art. 4º do ECA⁵⁹, é dada a garantia de prioridade, que compreende, entre outros direitos da criança e do adolescente, a “preferência na formulação e na execução das políticas sociais

⁵⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**.

⁵⁶ BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção I, Brasília, DF, ano CXXVIII, n. 135, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

⁵⁷ Nota: Ainda que alguns destes tenham seu exercício condicionado ao tempo futuro, tais direitos têm absoluta prioridade, considerando que todas as crianças são sujeitos de tais direitos. In: WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 140.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção I, Brasília, DF, ano CXXVIII, n. 135, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

⁵⁹ BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção I, Brasília, DF, ano CXXVIII, n. 135, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 abr. 2025

públicas” e a “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”.

Nesse sentido, vale destacar o art. 212 da CRFB⁶⁰, que determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, um percentual mínimo de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino. Para os Estados e Municípios, esse percentual é de 25%, enquanto para a União é de 18%.

Isso significa que, embora o artigo não especifique quantias exclusivas para a educação infantil, os recursos para essa etapa educacional devem ser alocados dentro desses percentuais constitucionalmente previstos, com a prioridade estabelecida pelos dispositivos anteriormente mencionados.

Contudo, ressalte-se que a responsabilidade administrativa pela educação infantil, especialmente no que se refere à pré-escola, é dos municípios, conforme delineado no artigo 211 da Carta Magna. Ou seja, os municípios devem promover um planejamento adequado de implementação da política de educação infantil⁶¹, primando não apenas pela destinação adequada dos recursos em conformidade com a lei, mas focando, também, no resultado.

Tais ações garantem a efetividade e eficiência da tomada de decisões para atender às necessidades da educação infantil, sob pena de emissão de parecer prévio que recomende a reprovação de contas do gestor pelo não cumprimento adequado dos índices constitucionais destinados à educação infantil, por parte do Tribunal de Contas Estadual ou Municipal, refletindo a seriedade com que esses recursos devem ser administrados, conforme será abordado em capítulo à frente⁶².

⁶⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025

⁶¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

⁶² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

Ante ao exposto, vê-se que o reconhecimento da educação infantil como um direito fundamental consagrado na CRFB de 1988 marcou o início de uma nova era no cenário educacional brasileiro, consolidando a compreensão de que investir nos primeiros anos de vida é essencial para a construção de um futuro mais justo e sustentável para toda a sociedade, objetivos estes que também estão contemplados na Agenda 2030, instituída pela ONU, a qual inclui a educação infantil como pilar para a sustentabilidade, conforme será abordado no próximo subcapítulo.

1.3.1 Educação Infantil de Qualidade como Pilar para o Desenvolvimento Sustentável (ODS 4 da Agenda 2030)

No cenário atual, onde os desafios ambientais, sociais, políticos e econômicos são cada vez mais complexos, a educação infantil de qualidade emerge como um componente essencial para o desenvolvimento sustentável.

Como previsto, este capítulo explora a interconexão entre a educação na primeira infância e a promoção de sociedades sustentáveis, destacando a forma em que experiências educativas de qualidade nesta fase podem moldar atitudes e habilidades que favorecem a sustentabilidade a longo prazo.

Visto que enfatiza valores de respeito ao meio ambiente, inclusão social e equidade econômica, a educação infantil proporciona às crianças não apenas competências acadêmicas, mas também uma consciência global necessária para enfrentar as crises sistêmicas e desafios multidimensionais do século XXI.

Nesse contexto de direito ao desenvolvimento, Ingo Sarlet⁶³ o sustenta como um direito fundamental implícito, assim designado em face da cláusula de abertura material do art. 5º, §2º, da CRFB, que impõe que sejam promovidas as condições de democracia e cidadania, proporcionando a todos, o acesso às condições de uma vida digna.

É possível, então, identificar o direito ao desenvolvimento nacional sustentável como direito fundamental, pois reconhece ao cidadão o direito de escolher a vida que gostaria de ter e a liberdade de como irá viver, impondo ao Estado o dever

⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. p. 92-93.

de permitir a todas as pessoas a expansão de suas capacidades, segundo ideário de Amartya Sen, como destacado por Gabardo⁶⁴.

Para tanto, não se vislumbra outro caminho para o desenvolvimento sustentável que não seja o da materialização da educação infantil de qualidade, pois é com ela que se implementam condições para a criação de uma sociedade sem desigualdades, assegurando a todas as pessoas a liberdade de escolha do modo de vida⁶⁵, a fruição plena da existência, o alcance de melhores níveis de bem-estar e longevidade em condições socioeconômicas e de saúde mais favoráveis.

Nesse sentido, para alcançar o objetivo do desenvolvimento sustentável e o direito ao futuro⁶⁶, soma-se ao conjunto sistemático de dispositivos constitucionais que dirigem o Estado brasileiro a meta de conferir prioridade à efetivação da educação infantil⁶⁷, em conformidade com a Agenda 2030 das Nações Unidas.

Dentre os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável a serem alcançados pelos Estados signatários, o ODS 4 induz à responsabilidade nacional de “Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”⁶⁸.

Assim, no presente subcapítulo pretende-se demonstrar como as problemáticas contemporâneas que colocam a sociedade em crise profunda – tais como o desregramento ecológico, a exclusão social, a busca frenética e

⁶⁴ GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Solidariedade: O Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 246.

⁶⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direito administrativo social em prol da realização do direito fundamental ao desenvolvimento. p. 17.

⁶⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

⁶⁷ NAÇÕES UNIDAS. BRASIL. **A Agenda 2030: Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 3 mar. 2025.

⁶⁸ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 – Educação de Qualidade**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html>. Acesso em: 12 abr. 2025.

desumanizante do lucro, o aumento das desigualdades⁶⁹, podem ser enfrentadas com vigor, entre outras medidas, pela educação de qualidade prevista na 2030⁷⁰⁷¹.

A referida agenda assim propõe:

Ela estabelece ações para todos os países, sejam eles pobres, ricos ou com renda média, reconhecendo que para se acabar com a Pobreza deve-se caminhar lado a lado com um plano que promova o crescimento econômico e responda a uma gama de necessidades sociais, incluindo educação, saúde, proteção social e oportunidades de trabalho, ao mesmo tempo em que aborda as mudanças climáticas e proteção ambiental, além de questões como desigualdade, infraestrutura, energia, consumo, biodiversidade, oceanos e industrialização⁷².

Com efeito, os novos paradigmas da sustentabilidade, inspiradores da Agenda 2030, recolocam a posição especial da condição humana no centro dos seus objetivos e redesenham a dignidade humana e todos os direitos que a ela se vinculam em rede. Na tentativa de dar conta dos atuais e imensos desafios sistêmicos e multidimensionais⁷³, eles afirmam o compromisso inafastável que o constituinte conferiu ao Estado a partir da Constituição de 1988, de gerir o processo de desenvolvimento não apenas econômico, mas, também, social em sentido amplo⁷⁴.

⁶⁹ MORIN, Edgar. **Ensinar a Viver**: manifesto para mudar a educação. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. Porto Alegre: Sulina, 2015.

⁷⁰ Nota: Importante destacar a relevância da Agenda 2030, pois retrata uma série histórica de atuação da ONU impulsionada pela pauta ambiental e desenvolvimentista, ante a preocupação mundial na busca pelo bem comum, haja vista os reflexos da globalização e da transnacionalidade. Em 2015, a Agenda tem uma reformulação dos objetivos e metas, visando gerar recursos para a garantia do desenvolvimento global sustentável, como resultado da III Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, realizada na Etiópia. In: ASSIS, Vinicius de. **A insustentabilidade social da Lei n. 13.467/2017**: transnacionalidade e globalização como fatores de contenção para efetividade de direitos fundamentais sociais. 2022. 225 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Itajaí, 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/420/2023%20-%20TESE%20-%20VINICIUS%20DE%20ASSIS.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2025.

⁷¹ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloisa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 140.

⁷² GARCIA, Heloise Siqueira. **Mecanismos transnacionais de combate à pobreza**: uma possibilidade de análise a partir da solidariedade sustentável, da economia e da governança ambiental. 2019. 420 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Itajaí, 2019. p. 115-116

⁷³ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloisa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 140.

⁷⁴ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direito administrativo social em prol da realização do direito fundamental ao desenvolvimento. p. 23.

Nessa perspectiva, além do desenvolvimento econômico, a educação deve figurar como ferramenta essencial para a realização do desenvolvimento sustentável⁷⁵, raciocínio este que vai ao encontro da meta 4.7, do Objetivo 4, da Agenda 2030:

Meta 4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.

Como se vê, a proposta envolve a promoção de competências, valores e atitudes que permitam aos cidadãos o conhecimento técnico-econômico voltado ao desenvolvimento de habilidades que promovam capacidades humanas de gerir os problemas de um mundo em turbulência⁷⁶.

Edgar Morin propõe a educação do futuro, que inclui a alfabetização, com base em sete saberes essenciais: i) As cegueiras do conhecimento: o erro e a ilusão; ii) Os princípios do conhecimento pertinente; iii) Ensinar a condição humana; iv) Ensinar a identidade terrena; v) Enfrentar as incertezas; vi) Ensinar a compreensão; e vii) A ética do gênero humano, os quais constituem eixos e, ao mesmo tempo, caminhos que se abrem a todos os que pensam e fazem educação, e que estão preocupados com o futuro das crianças e adolescentes⁷⁷.

Assim, de volta à Agenda 2030, a Meta 4.1 estabelece até 2030 o dever do Estado⁷⁸ de “promover garantias de oferta” para o ensino fundamental e médio:

[...] d’ici à 2030, faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons suivent, sur un pied d’égalité, un cycle complet d’enseignement

⁷⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 49.

⁷⁶ MORIN, Edgar. **Ensinar a Viver: manifesto para mudar a educação**.

⁷⁷ MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000.

⁷⁸ No Brasil, o Art. 211 da CRFB estabelece “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” In: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

primaire et secondaire gratuit et de qualité, qui débouche sur un apprentissage véritablement utile⁷⁹.

Contudo, com o objetivo de adaptar as metas do ODS 4 às formulações do Plano Nacional de Educação (PNE) – de acordo com a realidade brasileira – a meta 4.1 foi apresentada sob nova formulação pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁸⁰:

Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino fundamental e médio, equitativo e de qualidade, na idade adequada, assegurando a oferta gratuita na rede pública e que conduza a resultados de aprendizagem satisfatórios e relevantes⁸¹.

Já a Meta 4.2 está relacionada à educação infantil. Segue a redação original do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes⁸²

Igualmente à anterior, para a meta 4.2, também houve uma nova adequação da meta à realidade brasileira:

⁷⁹ Tradução oficial para o Brasil da redação original do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): “*D’ici à 2030, faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons aient accès à des activités de développement et de soins de la petite enfance et à une éducation préscolaire de qualité qui les préparent à suivre un enseignement primaire*”. UNESCO. **Education 2030: Déclaration d’Incheon**. Paris: UNESCO, 2016. Disponível em: <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-fr.pdf#page=13.13>. Acesso em: 08 abr. 2025

⁸⁰ Nota: A dificuldade maior com a formulação original é que não existe uma etapa chamada de secundário livre. O Brasil tem nove anos de ensino fundamental e, a seguir, o ensino médio, com três anos. Pela terminologia dos países mais desenvolvidos e da Unesco, a partir da atual sexta série do Brasil começa o ensino secundário ou médio. Diante disso, é possível observar que a preocupação do Ipea estava centrada no ajuste às condições institucionais da educação brasileira. MATIJASCIC, Milko. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a educação e a situação brasileira**: breves notas para o debate público. (Texto para Discussão; n. 2995). Rio de Janeiro: Ipea, 2024. p. 31. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13733/1/TD_2995_web.pdf. Acesso em: 07 mar. 2025.

⁸¹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 – Educação de Qualidade**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html>. Acesso em: 12 abr. 2025

⁸² Tradução Oficial para o Brasil: “Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário” (Nações Unidas, s.d.). MATIJASCIC, Milko. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a educação e a situação brasileira**: breves notas para o debate público.

Até 2030, assegurar a todas as meninas e meninos o desenvolvimento integral na primeira infância, acesso a cuidados e à educação infantil de qualidade, de modo que estejam preparados para o ensino fundamental⁸³.

Concomitantemente a essa adequação redacional, buscou-se assegurar um cuidado com as crianças de até três anos de idade, que não fosse restrito à oferta de creches, dando margem a outras formas, como a própria família, ou mesmo à cooperação comunitária, com várias crianças sendo atendidas por uma família habilitada a viabilizar essa empreitada.

Desse modo, ao reconhecer tais modalidades de cuidados, foi destacada a necessidade de regulamentá-las e monitorá-las, com vistas a dar uma melhor qualidade de atendimento às crianças, assegurando, assim, o seu desenvolvimento cognitivo, afetivo e social⁸⁴.

Mas, diante de tudo o que foi exposto, resta a pergunta: Em que consiste a educação infantil de qualidade mencionada na meta 4.2 e qual é o seu contexto com o desenvolvimento sustentável? O tema é de maior relevância no Brasil e no mundo, já que a educação infantil dá liberdade aos pais, especialmente às mães, para atuar no mercado de trabalho. E mais, em matéria de educação, a educação infantil tende a melhorar a qualidade da aprendizagem nas etapas seguintes da escolarização, conforme indicam múltiplos estudos brasileiros e internacionais⁸⁵.

Outrossim, os objetivos primordiais de desenvolvimento integral da educação nessa etapa não podem ser diferentes para crianças socialmente desiguais, de sorte que seja muito possível que os caminhos para atendê-las possam ser diversos e precisam ser construídos.

⁸³ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4** – Educação de Qualidade. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html>. Acesso em: 12 abr. 2025

⁸⁴ MATIJASCIC, Milko. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a educação e a situação brasileira**: breves notas para o debate público. p. 31.

⁸⁵ MATIJASCIC, Milko. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a educação e a situação brasileira**: breves notas para o debate público. p. 31.

Ademais, estudos do Comitê Científico do Núcleo Ciência Pela Infância⁸⁶ indicam que, nos casos das creches, a qualidade representa fator determinante e enuncia alguns elementos essenciais para promover o desenvolvimento cognitivo e emocional das crianças, contribuindo para seu desempenho escolar e condições econômicas futuras:

Na prática, a qualidade pode ser conferida por uma série de fatores como: profissionais com bom nível de formação, atentos e responsivos às necessidades da criança e engajados em promover o desenvolvimento infantil integral, distribuição em turmas pequenas com números reduzidos de crianças por educadores conforme a faixa etária; currículos apropriados para faixa etária com ambiente estimulante e voltado para alto nível de participação ativa da criança; infraestrutura segura com rotinas de higiene e cuidado pessoal, entre outros⁸⁷.

Paralelamente aos elementos acima enunciados, as evidências demonstraram que oferecer à criança um ambiente protegido, com atenção, alimentação e estímulos, tanto em creches e pré-escolas, muitas vezes serve também como oportunidade para a adição de outros programas destinados ao desenvolvimento infantil, tais como suplementação nutricional e educação parental. O ambiente de educação infantil cria, desse modo, uma série de oportunidades de atenção à infância de forma integral e continuada⁸⁸.

Nesse contexto, a introdução da qualidade na educação não pode encobrir a luta primeira pelo acesso à educação, assim, uma reflexão do que seja a qualidade educacional na primeira infância deve pairar sobre a imensa desigualdade de oportunidades na realidade brasileira, inclusive as diversas formas de exclusão social,

⁸⁶ NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Comitê Científico. **O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem.** Estudo I. 2014. Disponível em: https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2024/08/O-impacto-do-desenvolvimento-na-primeira-infancia-sobre-a_aprendizagem.pdf#page=8.09. Acesso em: 15 mar. 2025.

⁸⁷ NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Comitê Científico. **O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem.** Estudo I. 2014. p. 10. Disponível em: https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2024/08/O-impacto-do-desenvolvimento-na-primeira-infancia-sobre-a_aprendizagem.pdf#page=8.09. Acesso em: 15 mar. 2025.

⁸⁸ NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Comitê Científico. **O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem.** Estudo I. 2014. p. 9. Disponível em: https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2024/08/O-impacto-do-desenvolvimento-na-primeira-infancia-sobre-a_aprendizagem.pdf#page=8.09. Acesso em: 15 mar. 2025.

as grandes contradições dos paradigmas atuais de desenvolvimento econômico do país e as metas das suas políticas educacionais⁸⁹.

Aliás, nas lições de Helen Penn, investir na qualidade da educação requer:

Atingir uma alta qualidade nos serviços de educação e cuidado para crianças pequenas requer legislação adequada, definição de metas, atenção para os recursos humanos e os meios para garantir acesso às crianças mais pobres [*disadvantage*], em um sistema que seja submetido a um contínuo monitoramento e revisão e que conte com financiamento suficiente para os seus objetivos⁹⁰.

Sem dúvida, as razões para a priorização do ODS 4 na primeira infância e para a realização de investimentos em políticas públicas voltadas para as crianças durante seus primeiros anos de vida estão para além das questões humanitárias destinadas àqueles menores incapazes, vez que evidências científicas e pesquisas vinculadas à economia demonstram que as intervenções na primeira infância com vistas à educação, nutrição e assistência à saúde fornecem para a sociedade e para a nação os retornos mais altos de investimentos⁹¹.

Isso é demonstrado, por exemplo, com o resultado obtido pela análise de programas de educação nas diferentes faixas etárias, onde a taxa de retorno para cada dólar investido é maior quanto mais cedo for realizada a intervenção, segundo as pesquisas de Heckman⁹². Esses dados também serão evidenciados no Capítulo 4 desta dissertação, quando restarem demonstrados os resultados do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), instituído pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO).

⁸⁹ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 141.

⁹⁰ PENN, Helen. **Quality in early childhood services: an international perspective**. Columbus: Mc Graw Hill. Open University Press, 2011. p. 210.

⁹¹ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 144.

⁹² Nota: Este artigo resume evidências sobre os efeitos dos primeiros ambientes na realização de crianças, adolescentes e adultos. A formação de habilidades do ciclo de vida é um processo dinâmico no qual os primeiros *inputs* afetam fortemente a produtividade dos *inputs* posteriores. HECKMAN, J. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**, Washington, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1128898> . Acesso em: 09 de mar. de 2025.

Ademais, a qualidade na educação infantil precisa ser repensada, haja vista a sua relevância estratégica, vez que novas descobertas no mapeamento do genoma humano da neurociência registram que as experiências no desenvolvimento da primeira infância, especialmente desde o nascimento aos três anos, fornecem as bases cerebrais para o desempenho educacional, a produtividade econômica, a participação nos assuntos da cidadania e a boa saúde ao longo da vida.

Nesse sentido, os estudos divulgados na obra *Dos Neurônios aos Bairros*⁹³, apresentam conclusões importantes sobre, por exemplo, o impacto de nascer em uma família trabalhadora, o efeito das políticas em programas para crianças, os custos e benefícios da intervenção e outras questões. O efeito do clima, da família, cuidados com a criança, a comunidade onde a criança cresce, e o quanto isso impacta em seu desenvolvimento também foram examinados pelos autores.

Por fim, o estudo aponta uma série de desafios aos tomadores de decisão sobre a qualidade do cuidado infantil, levanta questões de etnicidade e diversidade racial, aborda a integração do desenvolvimento cognitivo e emocional das crianças e apresenta evidências sobre a "conexão cerebral" e como as crianças aprendem a falar, pensar e regular seu comportamento⁹⁴, demonstrando, dessa forma, como as influências interativas dos genes e da experiência moldam o cérebro em desenvolvimento.

A partir da década de 1990, resultados das pesquisas em neuroplasticidade revelaram que o cérebro é capaz de se modificar tanto fisiológica quanto estruturalmente em resposta às experiências do dia a dia. Este desenvolvimento cerebral é influenciado por uma variedade de oportunidades, mostrando que contextos socioambientais favoráveis podem induzir melhorias nas capacidades cerebrais e expandir o potencial para um desenvolvimento neuropsicopedagógico saudável⁹⁵.

⁹³ PHILLIPS, Deborah A.; SHONKOFF, Jack P. (Ed.). **From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development**. Washington: The National Academies Press, 2000. Disponível em: <https://nap.nationalacademies.org/catalog/9824/from-neurons-to-neighborhoods-the-science-of-early-childhood-development>. DOI: <https://doi.org/10.17226/9824>. Acesso em: 15 mar. 2025.

⁹⁴ PHILLIPS, Deborah A.; SHONKOFF, Jack P. (Ed.). **From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development**.

⁹⁵ ROTTA, Newra T.; BRIDI, Cesar Augusto Filho; BRIDI, Fabiane Romano de Souza. **Plasticidade cerebral e aprendizagem**. Porto Alegre: Artmed, 2018.

Nesse sentido, um estudo conduzido em 100 creches no município do Rio de Janeiro, que envolveu 500 crianças, revelou diferenças significativas no desenvolvimento infantil, especialmente nos domínios mental e social, quando comparadas creches de alta e baixa qualidade. O estudo sugere que crianças que frequentam creches de maior qualidade apresentam resultados superiores⁹⁶.

O referido estudo indicou que o padrão qualitativo das creches pode ser avaliado de várias maneiras, e que as diferentes dimensões de investimento em qualidade têm custos associados, cada um impactando distintamente o desenvolvimento infantil. Isso evidencia a importância de investir em melhorias qualitativas nas creches para promover um desenvolvimento mais robusto e equilibrado nas crianças⁹⁷.

Em termos práticos, investir em melhorias para garantir uma creche de qualidade envolve diversas dimensões que afetam o ambiente educacional, o desenvolvimento infantil e o bem-estar das crianças. A seguir, serão resumidamente mencionadas algumas áreas de investimento fundamentais:

i) Formação e Capacitação de Educadores, com treinamento contínuo em qualificação profissional; ii) Infraestrutura e Recursos Físicos para a promoção de ambientes seguros e estimulantes ao aprendizado mediante a utilização de materiais e equipamentos educacionais; iii) Relação Educador-Criança, que consiste na interação entre professores e crianças e que os resultados são melhores observados quando se consegue reduzir o número de crianças por educador(a); iv) Nutrição e saúde, com o fornecimento de refeições nutritivas, incluindo o cuidado com a saúde preventiva; v) Envolvimento da família e da comunidade, por meio de programas e canais abertos que envolvam a integração de todas essas pessoas; vi) Currículo e

⁹⁶ BARROS, Ricardo P. de et al. Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 213-232, ago. 2011. Disponível em: [https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1351/1098#:~:text=Ao%20avaliar%20o%20impacto%20da,%3A%20social%2C%20f%C3%ADsico%20e%20mental.&text=Fonte%3A%20Estimativas%20produzidas%20com%20base%20Ipea%20FUnesa%20\(2001\).](https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1351/1098#:~:text=Ao%20avaliar%20o%20impacto%20da,%3A%20social%2C%20f%C3%ADsico%20e%20mental.&text=Fonte%3A%20Estimativas%20produzidas%20com%20base%20Ipea%20FUnesa%20(2001).) Acesso em: 15 mar. 2025.

⁹⁷ BARROS, Ricardo. P. de et al. Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 213-232, ago. 2011.

planejamento pedagógico⁹⁸, que consiste em proporcionar às crianças um conhecimento geral, para o todo, desenvolvendo capacidades e habilidades para além do técnico⁹⁹.

No que tange aos fatores de qualidade para a avaliação dos serviços prestados nas creches, juntamente com indicadores que mensuram a qualidade ao longo das categorias gerais acima mencionadas, é preciso reafirmar as subdimensões que se vinculam à adequada avaliação das condições prévias das crianças que ingressam nas creches e de seus históricos de vida, sem os quais as próprias pesquisas que avaliam o impacto da qualidade nessas etapas educacionais estarão comprometidas¹⁰⁰.

Pelo visto, as evidências e os princípios básicos da neurociência não deixam dúvida de que a intervenção preventiva precoce será mais eficiente e produzirá resultados mais favoráveis do que a remediação mais tarde na vida¹⁰¹.

Assim, a garantia de acesso à educação de qualidade na idade certa irradia efeitos positivos tanto para o desenvolvimento escolar, uma vez que com um melhor desempenho cognitivo, há uma maior propensão de que a criança possa concluir o ensino médio e maior chance de seguir para a educação universitária, quanto

⁹⁸ Nota: Fatores associados aos melhores resultados para a qualidade das creches foram as atividades e a estrutura do programa pedagógico, a razão de adulto por criança, o número de crianças em cada grupo e a qualificação dos professores e cuidadores, bem como que é fundamental o oferecimento de apoio e orientação aos pais. In: NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Comitê Científico. **O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem**. Estudo I. 2014. Disponível em: <http://www.ncpi.org.br>. Acesso em: 15 mar. 2025.

⁹⁹ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 147-148.

¹⁰⁰ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 148.

¹⁰¹ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 142.

implicações socioeconômicas, uma vez que, com um acúmulo de capital humano¹⁰², há também maior probabilidade de obter um melhor rendimento no trabalho e menor índice de violência e de criminalidade durante a adolescência e vida adulta¹⁰³.

Portanto, os resultados obtidos através da Ciência do Desenvolvimento da Primeira Infância, estabelecida ao longo de décadas de pesquisa neurocientífica e comportamental, ajudam a ilustrar a relevância dos investimentos na primeira infância¹⁰⁴ como uma base para uma sociedade próspera e sustentável. Eis a importância de serem efetivas as metas estabelecidas para a educação infantil pelo PNE, as quais serão abordadas no próximo subcapítulo.

1.4 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): METAS E INDICADORES PARA A MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE NA PRIMEIRA INFÂNCIA

Muitos dos elementos contidos nas dimensões da sustentabilidade e nas diversas orientações da Declaração de Direitos Humanos, na Agenda 2030, na Unicef e na Unesco já foram contemplados no ordenamento jurídico brasileiro, ora na CRFB de 1988, ora em dispositivos infraconstitucionais, como no ECA, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), na Lei do FUNDEB, que institui o piso salarial

¹⁰² “Conjunto de características individuais que determinam, juntamente com variáveis de contexto, os níveis de bem-estar dos indivíduos em suas diversas dimensões (salário e inserção no mercado de trabalho, envolvimento com violência e criminalidade, vícios e longevidade, e estabilidade familiar, dentre outros). São exemplos de características que compõem o estoque de capital humano de um indivíduo suas habilidades cognitivas e não- cognitivas, seu estado de saúde, e sua força e destreza. In: Comitê Científico do Núcleo Ciência Pela Infância (2014). Estudo nº 1: O Impacto do Desenvolvimento na Primeira Infância sobre a Aprendizagem”. NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Comitê Científico. **O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem**. Estudo I. 2014. p. 7. Disponível em: https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2024/08/O-impacto-do-desenvolvimento-na-primeira-infancia-sobre-a_aprendizagem.pdf#page=8.09. Acesso em: 08 abr. 2025.

¹⁰³ NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Comitê Científico. **O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem**. Estudo I. 2014. p. 7. Disponível em: https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2024/08/O-impacto-do-desenvolvimento-na-primeira-infancia-sobre-a_aprendizagem.pdf#page=8.09. Acesso em: 08 abr. 2025.

¹⁰⁴ Nota: “A primeira infância compreende os primeiros 6 anos de vida de cada pessoa. Nessa etapa, o cérebro registra cerca de 1 milhão de sinapses por segundo. Ao final dela, meninos e meninas terão estabelecido 90% do total de suas conexões neuronais. O desenvolvimento na primeira infância tem, portanto, papel decisivo na capacidade de cada criança aprender, adaptar-se a mudanças e demonstrar resiliência em situações difíceis. Ou seja, essa influência se dá não apenas em suas habilidades cognitivas, mas também em suas habilidades sociais e emocionais”. NCPI – NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **Por que primeira infância?** Disponível em: <https://ncpi.org.br/primeira-infancia/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, bem como no PNE.

Em relação ao PNE, instituído pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, com fundamento constitucional plasmado no art. 214 da CRFB¹⁰⁵, cabe ressaltar que, ao tempo em que reconhece a falha sistêmica do Estado em seu dever prestacional, o plano propõe avanços em relação à realidade brasileira e aos compromissos transnacionais assumidos pelo país, em direção aos objetivos do Estado Democrático de Direito.

De acordo com o texto constitucional, o programa deve integrar as ações do poder público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os quais organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração, segundo consta no art. 211, CRFB¹⁰⁶.

Nesse passo, estabeleceram-se as diretrizes do Plano, cujo art. 2º lista os objetivos a alcançar: i) Erradicação do analfabetismo; ii) Universalização do atendimento escolar; iii) Superação das desigualdades sociais; iv) Melhoria da qualidade do ensino; v) Formação para o trabalho; vi) Promoção do princípio da gestão democrática; vii) Promoção humanística, científica e tecnológica; viii) Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto; ix) Valorização dos profissionais da educação e x) Promoção dos

¹⁰⁵ Nota: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. In: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

¹⁰⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental¹⁰⁷.

Viu-se acima que um dos objetivos do PNE é a melhoria da qualidade do ensino, conforme razões já demonstradas no subcapítulo anterior, que, por sua vez, se relaciona com outros objetivos e influencia um conjunto de 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias a serem realizadas ao longo de uma década (que era o período inicial de vigência do plano). No entanto, apenas quatro dessas diretrizes foram parcialmente atingidas até o momento, motivo pelo qual o Presidente da República o prorrogou, em 24 de junho de 2024, até 31 de dezembro de 2025¹⁰⁸.

Nesse passo, considerando os fundamentos expostos nos capítulos anteriores, nesta dissertação terão destaque as metas do Plano Nacional de Educação destinadas à materialização da educação infantil, razão pela qual iniciaremos pela Meta 1¹⁰⁹:

Meta 1. Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Para esta meta, foram estabelecidos os Indicadores 1A e 1B, cuja avaliação consistirá, apenas, em aferir o i) Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola e o ii) Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola, isto é,

¹⁰⁷ BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 30 ago. 2024

¹⁰⁸ BRASIL. Lei n.º 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14934.htm. Acesso em: 12 abr. 2025

¹⁰⁹ BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação. **Meta 1** - Educação Infantil. SIMEC, 2025. Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 12 abr. 2025. Acesso em: 10 mar. 2025.

o objetivo é informar se essa população tem acesso ou não à educação, não captando outros fatores relacionados à qualidade do ensino¹¹⁰.

Paralelamente, o PNE/2014 estabeleceu a Meta 5, que se refere à alfabetização infantil e tem como objetivo “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental”¹¹¹, para a qual foi estabelecido o Indicador 5, que visa à realização da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA)¹¹², a qual irá aferir os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática alcançados pelos estudantes ao final do terceiro ano do ensino fundamental, cuja responsabilidade pela execução é da rede municipal.

Além das metas específicas à primeira infância, o PNE estabeleceu outras metas e indicadores de inclusão (Meta 4), Educação Integral (Meta 6), Qualidade da Educação (Meta 7), os quais se aplicam a todo o sistema educacional brasileiro, inclusive no que diz respeito à alfabetização. Desse modo, observa-se que o PNE 2014 traça o panorama das políticas públicas de educação infantil, para as quais estabelece as suas metas e indicadores que vão ao encontro dos objetivos constitucionais e do ODS 4, da Agenda 2030, que visam o desenvolvimento sustentável.

Contudo, para que esse direito fundamental seja materializado, ver-se-á no subcapítulo subsequente que a mera formulação da política educacional com a

¹¹⁰ Nota: A nota técnica referente à Meta 1 indica a fórmula de cálculo para ambos os Indicadores, cuja fonte dos dados é a PNAD. BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024: linha de base – Meta 1**. Brasília, DF: MEC, 2015. Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/pne/documentos/linha_de_base_meta_1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹¹¹ BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação. **Meta 5 – Alfabetização Infantil**. SIMEC, 2025. Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 12 abr. 2025. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹¹² Nota: A ANA foi desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para aferir os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática, alcançados pelos estudantes ao final do terceiro ano do ensino fundamental, nos municípios, nos estados e no Brasil. Os resultados da ANA são apresentados em escalas de proficiência. As escalas de leitura e matemática são compostas por quatro níveis e a de escrita, por cinco níveis progressivos e cumulativos, da menor para a maior proficiência. Os resultados de alfabetização são acompanhados dos indicadores de nível socioeconômico e de adequação da formação docente, que permitem analisar os condicionantes sociais e escolares para os resultados observados. A ANA foi implementada em 2013 e já teve duas edições (2013; 2014). A linha de base apresenta apenas os resultados do ano de 2014, agregados nacionalmente, por grandes regiões e por unidades da Federação.

aplicação dos valores mínimos de recursos pelos entes municipais, atendendo aos índices constitucionais, não têm sido suficiente para garantir o desenvolvimento humano, social, econômico das crianças brasileiras, tampouco para transformar a sociedade e promover justiça social duradoura.

1.4.1 Avaliação de Resultados¹¹³ dos Indicadores¹¹⁴ das Políticas Públicas de Educação Infantil

Em relação aos resultados advindos das políticas públicas instauradas no Brasil, observa-se que, além do mínimo constitucional de aplicação de recursos no ensino, para medir a qualidade da educação, foram estabelecidos alguns indicadores de desempenho, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Percebe-se, contudo, uma preocupação no tocante aos medidores de qualidade e desempenho deste ensino, fazendo surgir o questionamento se esse mínimo aplicado está sendo utilizado de forma eficiente como meio de garantir que o ensino público seja realizado com qualidade¹¹⁵.

Nesse sentido, tem-se que o PNE estabeleceu metas específicas para a educação infantil com o objetivo de garantir desenvolvimento social e sustentável; porém, as análises recentes indicam que há desafios significativos no cumprimento dessas metas, o que compromete não apenas os objetivos nacionais, mas também os compromissos internacionais, como as Metas dos ODS implantadas pela ONU.

¹¹³ O que são resultados? “Os resultados de pesquisas sobre a educação infantil no Brasil podem alertar os profissionais sobre os problemas mais frequentes encontrados nas creches e pré-escolas, que precisam ser levados em conta no processo de avaliar e aprimorar a qualidade do trabalho realizado nas instituições de educação infantil”. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009. p. 15. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

¹¹⁴ O que são indicadores? “Indicadores são sinais que revelam aspectos de determinada realidade e que podem qualificar algo”. Os indicadores podem ser sob o aspecto quantitativo ou qualitativo da instituição de educação infantil. UNICEF, PNUD, INEP-MEC (coordenadores). **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004. p. 5. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_indqua.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹¹⁵ OLIVEIRA, Leonice Silva. Qualidade na educação: um estudo de caso nos municípios baianos. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 287.

Soma-se às análises recentes a inexistência de dados de uma avaliação nacional e oficial por meio da qual se possa aferir o desenvolvimento psicomotor e cognitivo das crianças de até 5 anos, o que se mostra muito preocupante. Ao mesmo tempo, é perturbadora a construção de indicadores nacionais que reflitam concepções abstratas e genéricas, irreais para os diversos contingentes de crianças brasileiras e que ainda sejam utilizados para antecipar a exclusão e a estigmatização de algumas delas¹¹⁶.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil contemplam uma avaliação que é de cunho obrigatório para todas as instituições educativas que atendam crianças com até 6 anos. Contudo, a falta de integralidade dos indicadores de monitoramento requeridos, tanto no Plano Nacional de Educação quanto pela Agenda 2030 para o ODS 4, impede o controle efetivo na oferta de um acesso universal, equitativo e de qualidade na educação infantil¹¹⁷.

O que agrava ainda mais a situação é o fato de haver ingerência política nas políticas públicas no Brasil, como no caso do desfazimento da Comissão Nacional dos ODS (CNODS) no ano de 2019, que foi reinstaurada apenas em setembro de 2023, causando prejuízos significativos para o monitoramento das políticas públicas de educação no Brasil¹¹⁸.

Contudo, apesar da ausência de indicadores de resultado adequados ao monitoramento contínuo e à avaliação da política pública de educação na idade certa (alfabetização), vê-se através da pesquisa estatística realizada pelo Ministério da Educação (MEC) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio

¹¹⁶ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 143.

¹¹⁷ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 143.

¹¹⁸ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Estudo apresenta indicadores para aprimoramento da educação no Brasil**. 10 mai. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15057-estudo-apresenta-indicadores-para-aprimoramento-da-educacao-no-brasil>. Acesso em: 10 mar. 2025.

Teixeira (INEP), com base no Censo Escolar 2023, que o Brasil estava a cerca de 900 mil matrículas de atingir a meta de crianças na creche¹¹⁹.

Essa meta foi considerada com base no objetivo estabelecido no Plano Nacional de Educação (PNE) sancionado em 2014, o qual propunha chegar, ao final de 2024, a 50% da população de até 3 anos matriculada. Outras 19 metas precisavam ser cumpridas até aquele mesmo ano. Contudo, como já foi dito, apenas quatro dessas diretrizes foram atingidas, ainda que parcialmente¹²⁰.

Assim, considerando o não cumprimento das metas previstas no PNE, durante sua vigência de 10 anos¹²¹, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 14.934, de 2024, com o objetivo de prorrogar a vigência do Plano Nacional até 31 de dezembro de 2025¹²². Com isso, o país precisa sair das atuais 4,1 milhões de crianças matriculadas na creche e atingir o patamar de 5 milhões de matrículas, aproximadamente. Essa estimativa leva em conta, além do Censo Escolar, a população dessa faixa etária apurada no último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹²³.

¹¹⁹ SILVA, Edilson. Presidente da Associação dos Tribunais de Contas do Brasil. **ATRICON**, 19 jun. 2024. em Artigo publicado em <https://atrimon.org.br/plano-nacional-de-educacao-uma-responsabilidade-de-todos/>. Acesso em: 09 mar. 2025.

¹²⁰ SILVA, Edilson. Presidente da Associação dos Tribunais de Contas do Brasil. **ATRICON**, 19 jun. 2024. em Artigo publicado em <https://atrimon.org.br/plano-nacional-de-educacao-uma-responsabilidade-de-todos/>. Acesso em: 09 mar. 2025.

¹²¹ “Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal”. BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação – Lei nº 13.005/2014**. Portal do PNE, 2025. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014#content-lei>. Acesso em: 9 mar. 2025.

¹²² BRASIL. Lei n.º 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14934.htm. Acesso em: 12 abr. 2025.

¹²³ Conforme dados divulgados pelo INEP: BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **MEC e Inep divulgam resultados do Censo Escolar 2023**. 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/mec-e-inep-divulgam-resultados-do-censo-escolar-2023#:~:text=66%2C8%25%20das%20crian%C3%A7as%20est%C3%A3o%20matriculadas%20na%20rede%20p%C3%ABlica.&text=33%2C2%25%20das%20crian%C3%A7as%20est%C3%A3o%20matriculadas%20na%20rede%20privada.&text=57%2C9%25%20das%20crian%C3%A7as%20es t%C3%A3o,%2C%20subiu%204%2C8%25>. Acesso em: 9 mar. 2025.

Além disso, o INEP informou que em 2023 a rede privada manteve a tendência de crescimento de 3,6% verificada em 2022, quando a participação escolar alcançou 29,9%, após o recuo observado no período da pandemia (2019 a 2021). Na rede pública, o aumento foi de 5,3%, no ano último ano. Ou seja, a diferença entre 2023 e 2019, nas creches públicas, é de mais de 296 mil matrículas (12,1%)¹²⁴.

Ao todo, foram registradas 76,7 mil creches em funcionamento no Brasil, sendo que 66,8% das crianças estão matriculadas na rede pública e 33,2% na rede privada. Além disso, foi divulgado que, das crianças matriculadas na rede privada: i) 50,4% estão em instituições conveniadas com o poder público; ii) 99,8% das crianças de creches públicas estão matriculadas em escolas municipais e iii) 57,9% das crianças estão matriculadas em tempo integral¹²⁵.

Ainda no universo da educação infantil, a pesquisa mostra um aumento nas matrículas da pré-escola, que subiu 4,8% em 2023, fazendo parte de um cenário de retomada, tanto na rede pública quanto na privada, que havia encolhido para 25,6%

¹²⁴ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **MEC e Inep divulgam resultados do Censo Escolar 2023**. 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/mec-e-inep-divulgam-resultados-do-censo-escolar-2023#:~:text=66%2C8%25%20das%20crian%C3%A7as%20est%C3%A3o%20matriculadas%20na%20rede%20p%C3%ABblica.&text=33%2C2%25%20das%20crian%C3%A7as%20est%C3%A3o%20matriculadas%20na%20rede%20privada.&text=57%2C9%25%20das%20crian%C3%A7as%20est%C3%A3o,%2C%20subiu%204%2C8%25>. Acesso em: 9 mar. 2025.

¹²⁵ PEDUZZI, Pedro. Com 4,1 milhões de matrículas, Brasil avança na meta para creches. **Agência Brasil**, Brasília, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2024-02/com-41-milhoes-de-matriculas-brasil-avanca-na-meta-para-creches#:~:text=Algo%20que%2C%20segundo%20o%20diretor,mais%20de%204%2C12%20milh%C3%B5es>. Acesso em: 9 mar. 2025.

entre os anos de 2019 e 2021. Nesse contexto, há 5,3 milhões de crianças matriculadas na pré-escola¹²⁶¹²⁷.

O dado aponta para a universalização do atendimento educacional na faixa etária entre 4 e 5 anos, estabelecida pela CRFB, ao considerar as informações coletadas no Censo Escolar e a população dessa idade apurada no Censo Demográfico mais recente do IBGE¹²⁸, sendo que:

- a) 78,1% dos alunos da pré-escola estão matriculados na rede pública;
- b) 21,9% dos alunos da pré-escola estão matriculados na rede privada;
- c) 15,8% dos alunos da rede privada estão em instituições conveniadas com o poder público;
- d) 14,2% dos estudantes estão matriculados em tempo integral.

1.4.2 Análise dos Resultados dos Indicadores do INEP

Vejam-se alguns resultados dos ndicadores estabelecidos pelo INEP para aferição do cumprimento das Metas de Educação Infantil:

Para a Meta 1, que consiste em universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a

¹²⁶ Nota: Os indicadores educacionais podem ser acessados em: BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Indicadores educacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>. Acesso em: 9 mar. 2025.

¹²⁷ Nota: Os resultados referem-se às matrículas na Creche, Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio (incluindo o médio integrado e normal magistério), no Ensino Regular e na Educação de Jovens e Adultos - EJA presencial Fundamental e Médio (incluindo a EJA integrada à Educação Profissional) das redes estaduais e municipais, urbanas e rurais em tempo parcial e integral e o total de matrículas nessas redes de ensino. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar – Resultados**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 12 abr. 2025 <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>.

¹²⁸ PEDUZZI, Pedro. Com 4,1 milhões de matrículas, Brasil avança na meta para creches. **Agência Brasil**, Brasília, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2024-02/com-41-milhoes-de-matriculas-brasil-avanca-na-meta-para-creches#:~:text=Algo%20que%2C%20segundo%20o%20diretor,mais%20de%204%2C12%20milh%C3%B5es>. Acesso em: 9 mar. 2025.

oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos, hoje tem-se que¹²⁹:

a) 81,4% das crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos frequentam escola/creche (sendo que a meta é universalizar o acesso até 2025);

b) 23,2% das crianças de 0 a 3 anos frequentam escola/creche (sendo que a meta prevista é alcançar o percentual de 50% até o final de 2025).

Ao comparar as regiões do Brasil para o item a), observa-se uma similaridade entre as regionais do país, com um percentual de 87% de crianças de 4 a 5 anos frequentando as escolas. Isso demonstra que o país está próximo à universalização do acesso escolar para essa etapa¹³⁰.

Entretanto, apesar da similaridade dos resultados para as regionais, quando comparando-se estes mesmos indicadores para os estados da Região Norte, obtêm-se os seguintes resultados: Brasil: 81,4%; Região Norte: 87%; Roraima: 73,8%; Pará: 73,9%; Tocantins: 67,4%; Amazonas: 63,6%; Amapá: 62,4%; Acre: 58,6%; e, por último, Rondônia: 58,6% de crianças de 4 a 5 anos nas escolas.

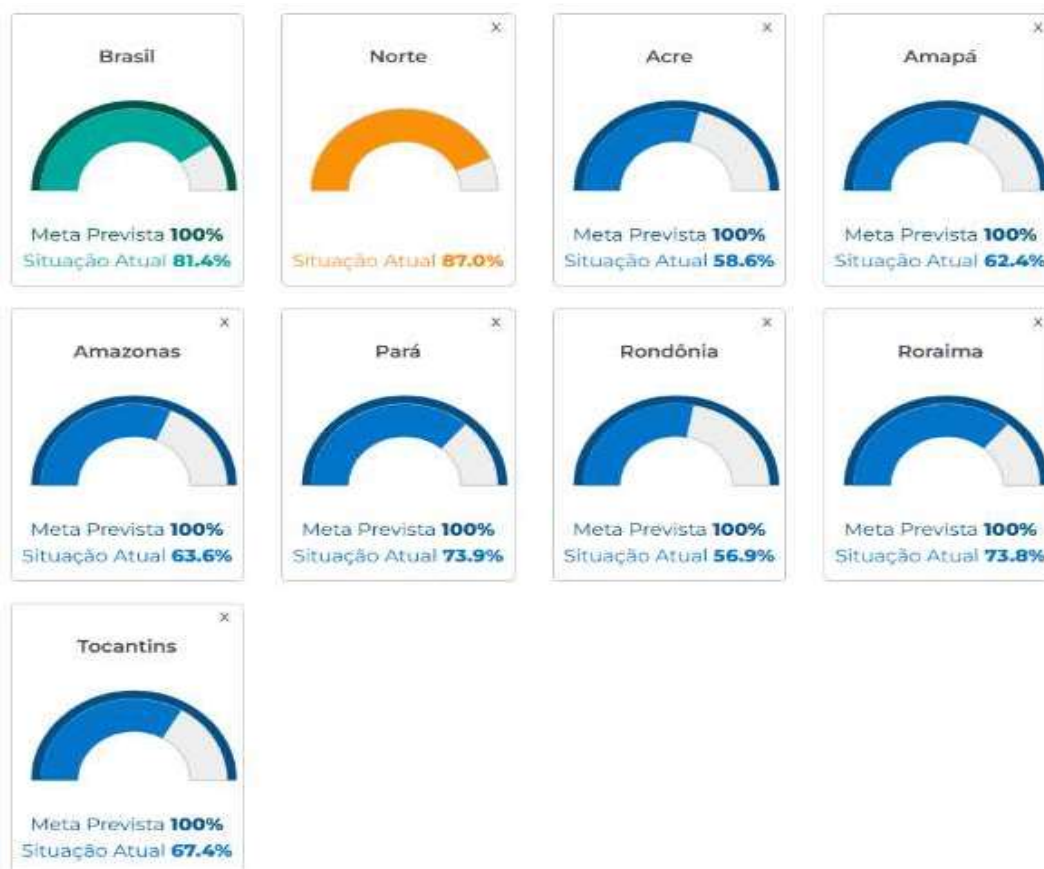
Dos dados acima, chama a atenção Rondônia, estado brasileiro da região norte com o maior déficit escolar do país, isto é, com o menor número de crianças entre 4 a 5 anos matriculadas na pré-escola¹³¹:

¹²⁹ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 1 - Educação Infantil**. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹³⁰ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 1 - Educação Infantil**. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹³¹ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 1 - Educação Infantil**. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html>. Acesso em: 08 abr. 2025. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015 – PNAD**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em: 08 abr. 2025.

Figura 01: Indicador 1ª – Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)



Fonte: PNE¹³².

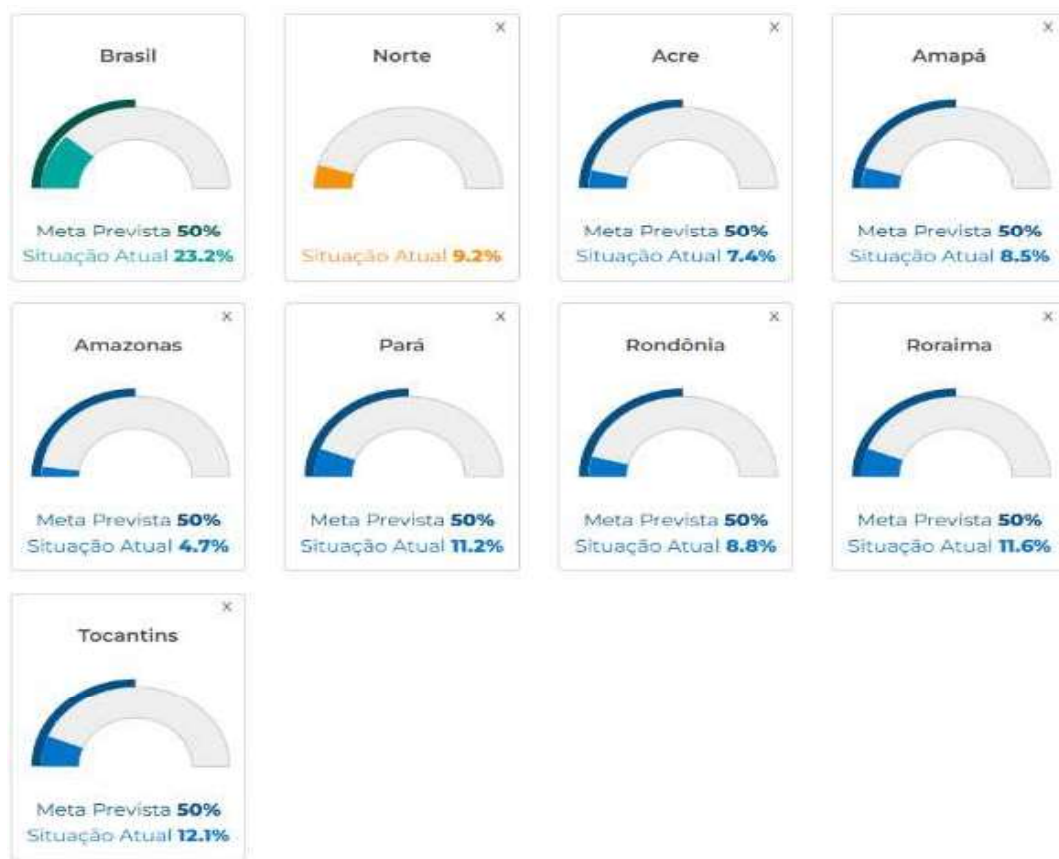
No tocante às creches, cuja meta é atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos, a realidade é bem diferente, tendo em vista os meros 23,2% para a média brasileira e de 9.2% para as regiões do país.

Esse resultado diminui ainda mais quando analisamos os estados do Norte, onde Tocantins aparece com 12,1%; Roraima com 11,6%; Pará com 11,2%; Rondônia com 8,8%; Amapá com 8,5%; Acre com 7,4%; e o Amazonas com 4,7%¹³³.

¹³² BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 1 - Educação Infantil**. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹³³ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 1 - Educação Infantil**. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html>. Acesso em: 08 abr. 2025. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015 – PNAD**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em: 08 abr. 2025

Figura 02: Indicador 1B – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)



Fonte: PNE¹³⁴.

Já a Meta 5, que consiste em alfabetizar todas as crianças até no máximo o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental, os indicadores de Desempenho Acadêmico e Aprendizagem apresentam os seguintes resultados nacionais¹³⁵:

a) 22,2% das crianças até o terceiro ano do ensino fundamental estão com proficiência insuficiente em leitura;

b) 34,5% das crianças até o terceiro ano do ensino fundamental estão com proficiência insuficiente em escrita; e

¹³⁴ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP**: Meta 1 - Educação Infantil. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹³⁵ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP**: Meta 5 - Alfabetização Infantil. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025

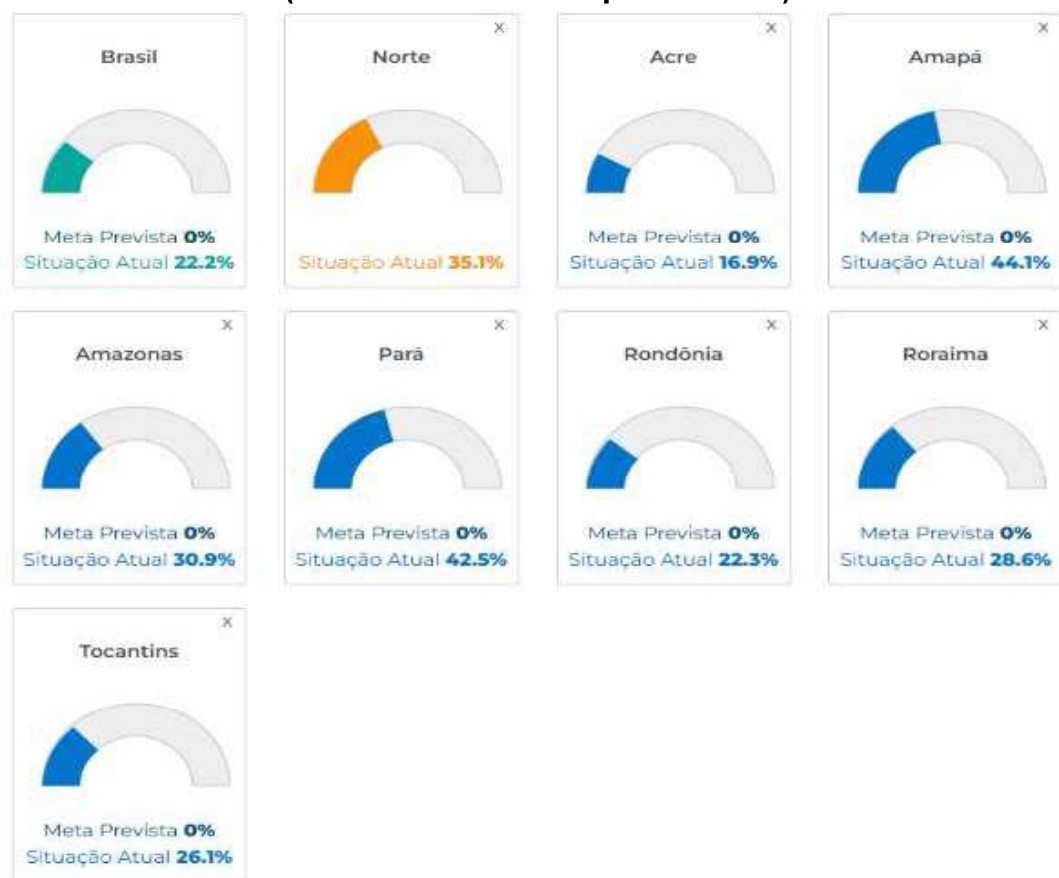
c) 57,1% das crianças até o terceiro ano do ensino fundamental estão com proficiência insuficiente em matemática,

Para todos os indicadores, a meta é alcançar 0% de insuficiência.

Esses dados se distanciam quando são analisados conforme a região do país. Por exemplo, em relação ao item a), tem-se os seguintes resultados: Brasil: 22,2%; Sul: 11%; Sudeste: 13,1%; Centro-Oeste: 16,1%; Norte: 35,1%; e Nordeste: 35,6% de insuficiência em leitura.

Comparando os indicadores dos estados da Região Norte, o Acre apresenta 16,9%; Rondônia, 22,3%; Tocantins, 26,1%; Roraima, 28,6%; Amazonas, 30,9%; Pará, 42,5% e Amapá, 44,1% de crianças insuficientes em leitura, considerando que a meta é 0% Brasil¹³⁶.

Figura 03: Indicador 5ª – Estudantes com proficiência insuficiente em Leitura (nível 1 da escala de proficiência)



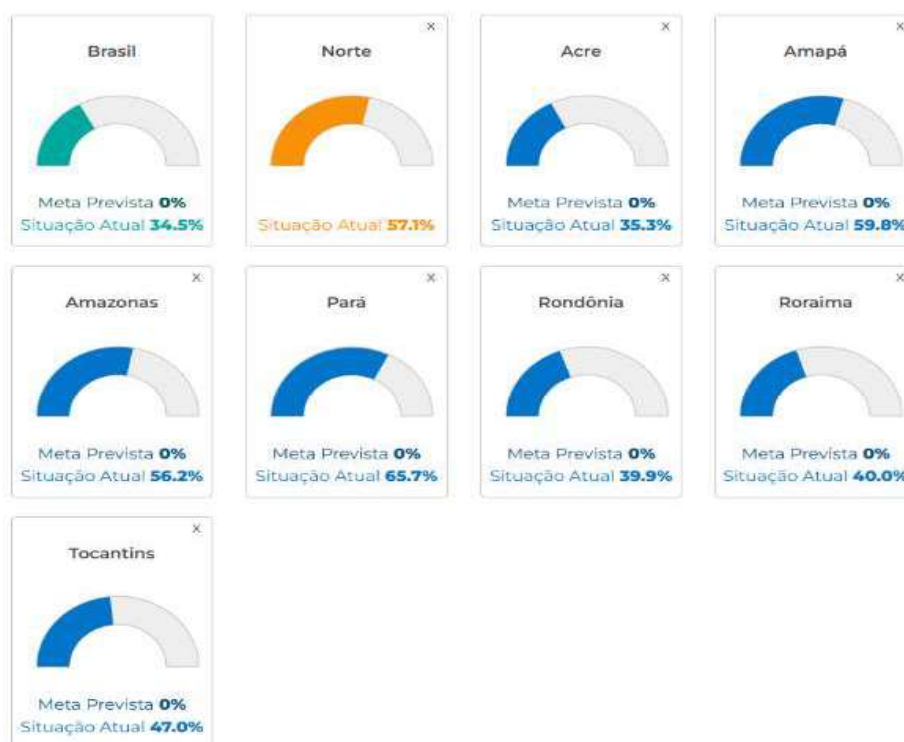
¹³⁶ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP**: Meta 5 - Alfabetização Infantil. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

Fonte: INEP ¹³⁷.

Já quanto à insuficiência em escrita, tem-se os indicadores se mostraram da seguinte forma: Brasil: 34,5%; Sul: 18,5%; Sudeste: 19,9%; Centro-Oeste: 27,4%; Nordeste: 53,7%, e Norte: 57,1%¹³⁸.

Dentre os estados do Norte, Rondônia aparece com o percentual de 39.9% com proficiência insuficiente em escrita e, apesar de não estar entre os piores indicadores do norte para esta meta, observa-se, ainda assim, um percentual de insuficiência muito alto para a Meta:

Figura 04: Indicador 5B – Estudantes com proficiência insuficiente em Escrita (nível 1 da escala de proficiência)



Fonte: INEP ¹³⁹.

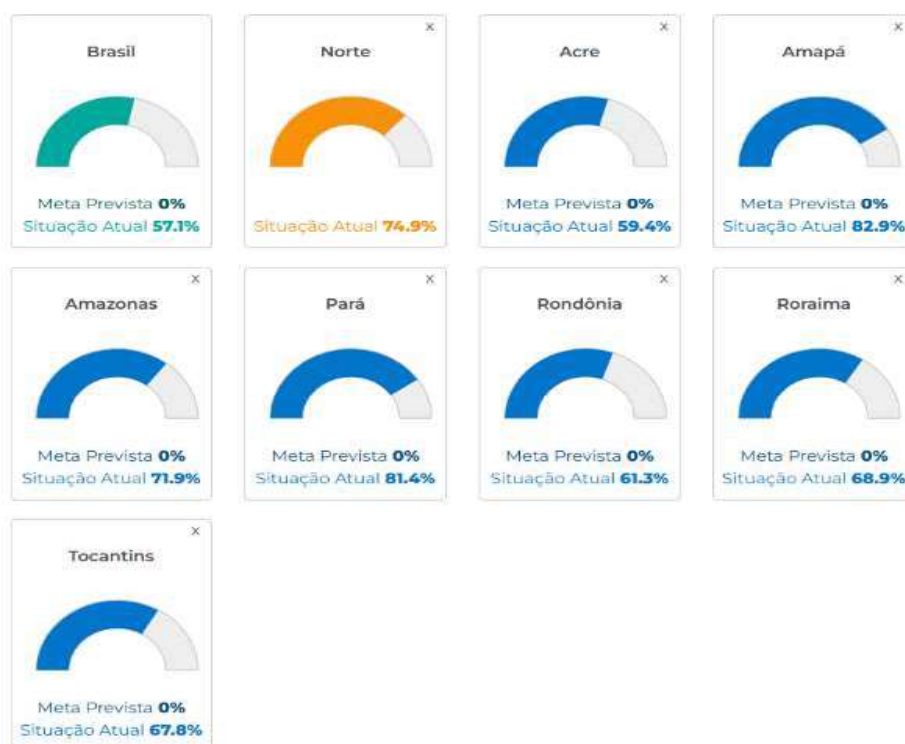
¹³⁷ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 5 - Alfabetização Infantil**. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹³⁸ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 5 - Alfabetização Infantil**. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹³⁹ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 5 - Alfabetização Infantil**. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

Para matemática, os indicadores são ainda piores: Brasil: 57,1%; Sul: 46,1%; Sudeste: 42,9%; Centro-Oeste: 54,9%; Nordeste: 74,1% e Norte: 74,9%. Nesta meta, Rondônia apresenta um percentual de crianças com proficiência insuficiente em matemática equivalente a 61,3%, tornando-se um índice muito elevado de insucesso para os resultados desejáveis das políticas públicas de educação infantil no Brasil¹⁴⁰.

Figura 05: Indicador 5C – Estudantes com proficiência insuficiente em Matemática (nível 1 da escala de proficiência)



Fonte: INEP ¹⁴¹.

Ademais, dentre outras metas do PNE, a Meta 4 destaca-se por promover inclusão. Segundo essa Meta, será preciso garantir que todas as crianças de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação frequentem a pré-escola e que

¹⁴⁰ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 5 - Alfabetização Infantil**. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹⁴¹ BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 5 - Alfabetização Infantil**. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

pelo menos a metade delas tenha acesso a creches, para as quais deverá ser promovido um atendimento educacional especializado¹⁴².

Apesar de os indicadores acima referenciados apresentarem a quantidade de crianças que estão sendo contempladas pelo acesso à educação, a ausência de um sistema nacional de avaliação para medir o desenvolvimento psicomotor e cognitivo das crianças de até 5 anos ainda é uma preocupação significativa. Nesse sentido, a criação de indicadores relevantes que evitem a exclusão e a estigmatização é urgente.

Em suma, tais insuficiências sublinham a necessidade de intervenções políticas robustas para melhorar o desempenho na educação desde a alfabetização na educação infantil, considerando que o PNE, já prorrogado por uma vez, apresenta metas desafiadoras a serem cumpridas até o final de 2025. Ou talvez fosse mais acertado reelaborar as metas do ODS 4 para o Brasil, estabelecendo patamares mais realistas, alinhados à capacidade de execução atual das políticas públicas¹⁴³.

1.4.3 Desafios na Implementação de Políticas Públicas de Educação Infantil (PNE x ODS 4)

A implementação de políticas públicas de educação infantil, embora essencial, enfrenta uma série de desafios que podem comprometer sua eficácia e o alcance desejado. Entender esses desafios é crucial para que sejam desenvolvidas estratégias de mitigação adequadas, assegurando que as políticas atinjam seu objetivo de oferecer uma educação de qualidade acessível a todas as crianças.

Tanto o PNE quanto os ODS4 constituem desafios econômicos, sociais, políticos e ambientais que demandam um esforço coordenado e coerente dos entes e órgãos governamentais na implementação de um programa de longo prazo para suprir

¹⁴² BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 5 - Alfabetização Infantil**. Acesso em https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

¹⁴³ MATIJASCIC, Milko. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a educação e a situação brasileira**: breves notas para o debate público.

tais deficiências¹⁴⁴ e atingir o resultado esperado, que é o desenvolvimento sustentável.

Dentre alguns dos desafios a serem enfrentados, com base nos resultados apresentados para os indicadores estabelecidos para a Meta 1 (PNE) e Meta 4.2 (ODS 4), tem-se que:

Em relação à meta 4.2, o acesso das crianças de 4 a 5 anos à educação infantil não é um problema significativo no Brasil, pois 93,7% das crianças nesta faixa etária estão matriculadas na pré-escola, não devendo haver problemas mais sérios para atingir a meta de 100% até 2030. O acesso à creche de crianças de 0 a 3 anos, no entanto, é um problema sério, ao considerar que apenas pouco mais de um terço das crianças frequentam a creche, dificultando o acesso das mães ao mercado de trabalho. Para obter qualidade de desenvolvimento na primeira infância, é necessária a formação dos professores e garantir a qualidade das instalações e dos recursos pedagógicos disponíveis¹⁴⁵.

Ainda sob esse viés, devem-se considerar os aspectos regionais e socioeconômicos concernentes à educação no Brasil, especialmente quanto ao acesso às creches na educação infantil, que é o grande desafio, na medida em que dados do INEP registram que apenas 23.2% das crianças brasileiras de 0 a 3 anos estão matriculadas em creches.

Apesar da ausência de integralidade, há uma vastidão de dados que reforçam as constatações de que crianças de famílias que moram em zonas rurais e nas regiões Norte e Nordeste do país, acrescidas do nível de pobreza, são as que têm o menor acesso aos cuidados nas creches, como é o caso dos indicadores apresentados para o estado de Rondônia, localizado na Amazônia Ocidental (Região Norte do país), que apresentou um dos piores indicadores para a meta em questão.

Ou seja, conforme o indicador 1B, para a Meta 1, que avalia o percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a creche, Rondônia apresenta a situação atual de 8,8% de taxa de atendimento escolar para essa faixa etária, considerando que a meta estabelecida pelo PNE para esse objetivo é de atingir 50%, tem-se um

¹⁴⁴ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 82.

¹⁴⁵ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 105. [grifou-se]

déficit de 41,2% de crianças sem acesso à educação, o que representa a quantidade de 46.741,4¹⁴⁶ meninas e meninos que ainda não acessaram a esse direito fundamental em pleno século XXI.

Essa situação se torna ainda mais desafiadora, caso a meta fosse a universalização de oferta para as creches, pois o número preocupante de aproximadamente 103.466,4 representa a quantidade de crianças rondonienses sem educação infantil.

Todos esses números apontam para a dramática e assustadora circunstância brasileira de ainda haver milhões de crianças fora da escola, mesmo quando já se esgotou o prazo de 10 anos dado pelo art. 6º da Emenda Constitucional nº 59/2009 para a universalização de oferta da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, determinada pelo inc. I do art. 208 da Constituição Federal, em que pese o prazo tenha sido prorrogado até dezembro de 2025, conforme já demonstrado anteriormente¹⁴⁷.

Ademais, a falta de integralidade nos indicadores de monitoramento requeridos pelo PNE e pela Agenda 2030 dificulta o acesso universal, equitativo e de qualidade na educação infantil. Nesse contexto, a introdução de qualidade à educação não pode encobrir a luta primeira pelo acesso à educação.

Portanto, a qualidade educacional na primeira infância é urgente, o que exige repensar a educação infantil, haja vista a imensa desigualdade de oportunidades na realidade brasileira, as desigualdades regionais sob o aspecto social e econômico, as diversas formas de exclusão social, as grandes contradições dos paradigmas atuais de desenvolvimento econômico do país e as metas das suas políticas educacionais¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Nota: A população de crianças de 0 a 4 anos divulgada pelo último censo (2022) é de 113.450, sendo 57.661 meninos e 55.789 meninas. Fonte IBGE disponível em: BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Panorama dos municípios** – Rondônia. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama>. Acesso em: 15 mar. 2025.

¹⁴⁷ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 105.

¹⁴⁸ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. p. 141.

Considerando o não atingimento das metas e a extensão do PNE até o final de 2025, o Brasil enfrenta o desafio de não apenas aumentar o número de matrículas, mas também melhorar a qualidade da educação e corrigir disparidades socioeconômicas e regionais. A leitura dessas deficiências e os esforços redobrados para atingir um padrão mais elevado de ensino são decisivos para dar novo impulso ao compromisso do país com a educação sustentável, conforme acordado na Agenda 2030.

Em relação aos ODS, o desafio reside no monitoramento da evolução dos indicadores. Infelizmente, muitas informações estatísticas foram descontinuadas após 2020, ou sofreram mudanças metodológicas. No caso do ODS 4, o problema é grave, pois segue em retrocesso, conforme dados divulgados pelo último Relatório Luz (2024)¹⁴⁹. Grande parte das vinte metas do PNE não foram cumpridas, sem falar que seis dos 11 indicadores do Painel ODS seguem sem dados, fato que coloca em risco o compromisso assumido com a ONU.

E, em que pese os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para cumprimento deste Objetivo terem crescido, os investimentos públicos em educação seguem abaixo do necessário¹⁵⁰.

Outro grande desafio no tocante à aplicação dos recursos na educação infantil pelos municípios, é que estes não apenas tenham ultrapassado o cumprimento do mínimo constitucional, mas que sejam igualmente observadas a eficácia, a efetividade e a eficiência dos investimentos realizados em educação, princípios estes que vão ao encontro do direito fundamental à boa administração e que vinculam as políticas públicas no Brasil¹⁵¹.

¹⁴⁹ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **VIII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: GT Agenda 2030, 2024. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2024/10/rl_2024_pt-web-completo_lowres.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

¹⁵⁰ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **VIII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: GT Agenda 2030, 2024. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2024/10/rl_2024_pt-web-completo_lowres.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

¹⁵¹ FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 195–217, jan. 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/21688>. Acesso em: 10 abr. 2025.

Dessa forma, como ainda restam alguns anos até 2030, acredita-se que, caso haja um regime de colaboração e solidariedade entre os diversos atores políticos e institucionais, mediante a implementação e o cumprimento de uma política pautada em diretrizes e princípios da governança pública, pode ser que a situação atual – que evidencia uma crise na educação do país, geradora de outras crises – venha a melhorar, atingindo um patamar superior em matéria de qualidade do ensino infantil e acesso às creches e escolas para as crianças de zero a cinco anos de idade, conforme será melhor abordado no próximo capítulo.

Capítulo 2

GOVERNANÇA: CONDIÇÃO *SINE QUA NON* PARA A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM TEMPOS DE CRISES¹⁵²¹⁵³¹⁵⁴

A governança eficaz é fundamental para a implementação bem-sucedida de políticas públicas de educação infantil, especialmente em tempos de crises diversas que desafiam a estabilidade e a continuidade dessas políticas. Crises institucionais, políticas, climáticas e educacionais estão intrinsecamente conectadas, com cada uma impactando e sendo impactada pelas outras de formas complexas e interdependentes.

A ausência de uma educação infantil de qualidade pode alimentar outras crises, como a política e a institucional, ao não preparar adequadamente as futuras gerações para enfrentar desafios sociais e governamentais.

Por outro lado, crises políticas e institucionais podem comprometer a governança eficiente, reduzindo a capacidade de funcionamento adequado dos sistemas educacionais, e de responder com agilidade às adversidades, tais como as mudanças climáticas que, por sua vez, têm o potencial de deslocar comunidades

¹⁵² Este capítulo contém trechos dos seguintes artigos: GURJÃO, Renata Fabris Pinto; SILVEIRA, Felipe Gurjão. Princípio jurídico ou instrumento de gestão de política pública para realização de direitos fundamentais e promoção do desenvolvimento sustentável. *In*: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (org.). **Desenvolvimento sustentável: o Direito na busca do equilíbrio**. Curitiba: Íthala, 2025.

¹⁵³ ASSIS, Vinicius de; GURJÃO, Renata Fabris Pinto. Ethos: conditio sine qua non à efetividade das políticas públicas. *In*: VEIGA, Fábio da Silva; FONSECA, Maria Hemília; BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). **Direito atual em análise**. V. II. Vargem Grande: IberoJur Science Press, 2024. p. 573–588. ISBN 978-989-35801-1-0. Disponível em: <https://www.repositorioiberojur.com/index.php/catalog/catalog/download/27/275/441?inline=1>. DOI: <https://doi.org/10.62140/VARG5732024>. Acesso em: 15 mar. 2025.

¹⁵⁴ GURJÃO, Renata Fabris Pinto; MONTENEGRO NETO, Eurico Soares. Governança: instrumento de promoção ao bem-estar social e de consecução do desenvolvimento sustentável. *In*: OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de; DOURADO JUNIOR, Octavio Cascaes; MORAES, Marcio Augusto Moura de (org.). **Sustentabilidade no Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

inteiras e interromper sistemas educacionais, exigindo respostas bem coordenadas e uma governança robusta para mitigar seus efeitos.

Nesse contexto, a governança se estabelece como uma condição essencial para assegurar que as políticas de educação infantil não apenas sobrevivam em tempos de crise, mas também fortaleçam as bases para um desenvolvimento sustentável e para a manutenção do estado democrático de direito.

Ver-se-á neste capítulo como a falta de uma educação infantil de qualidade pode intensificar outras crises, inclusive, a crise da democracia, ao não preparar adequadamente as futuras gerações para enfrentar desafios sociais e governamentais, os quais já são sentidos pela população, cuja percepção do aumento da corrupção está cada vez maior.

Nesse contexto, buscar-se-á neste capítulo analisar como os princípios da governança corporativa se moldaram à Administração Pública para estabelecer diretrizes voltadas às boas práticas administrativas, especificamente no campo das políticas públicas da educação infantil e como os índices verificadores estabelecidos por instituições privadas, tais como os estabelecidos pela Associação Nacional dos Tribunais de Contas (ATRICON), apontam para a sustentabilidade e para a manutenção do estado democrático de direito.

2.1 GOVERNAÇÃO PÚBLICA: BOAS PRÁTICAS DE GOVERNAÇÃO CORPORATIVA ADAPTADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GERENCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

Nos meios acadêmicos, a governança ganhou protagonismo a partir de 1980, quando o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a utilizar a expressão “boa governança” para designar um conjunto de princípios que deviam guiar o trabalho e as ações dos países aos quais eram destinados financiamentos¹⁵⁵.

¹⁵⁵ GARCIA, Heloíse Siqueira; SANTOS, Kassy Gerei dos; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Governança Transnacional. In: GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Marcio. (Orgs.). **Interfaces entre Direito e Transnacionalidade**. Itajaí: UNIVALI; AICTS, 2020. p. 20.

As discussões acerca do tema inicialmente se espalharam principalmente nos Estados Unidos e em países da Europa; no Brasil, a onda chegou na década de 1990, quando investidores institucionais decidiram exigir a adoção de práticas que propiciassem maior segurança aos seus investimentos¹⁵⁶.

Esse instrumento surgiu, então, como uma reação dos investidores ao grande poder dos executivos que ignoravam “os colaboradores da instituição, sócios, acionistas minoritários e a sociedade, tendo como principal objetivo agradar a um controlador majoritário, em detrimento dos demais *stakeholders*”¹⁵⁷:

[...] a preocupação quanto à necessidade de aprimorar a governança corporativa nas empresas surgiu com os diversos registros de expropriação da riqueza dos acionistas por parte dos gestores. Portanto, a governança corporativa é o sistema que assegura aos sócios, cotistas, o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva¹⁵⁸.

Em um patamar mais amplo, a governança corporativa passa a ser um veículo para incorporar preocupações sociais e ambientais no processo de tomada de decisão nos negócios, beneficiando não somente investidores, mas também empregados, consumidores e comunidades. Diante disso, a governança corporativa está cada vez mais relacionada com práticas de negócios e políticas públicas consonantes com peculiaridades de valores de *stakeholders* locais.

Em resumo, “A boa governança corporativa garante equidade aos sócios, transparência e responsabilidade pelos resultados”; e as empresas que optam por estas boas práticas adotam como linhas gerenciais, além da transparência, a

¹⁵⁶ BENEDICTO, Samuel Carvalho de *et al.* Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [s.l.], v. 15, n. 2, p. 286–300, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87828781010>. Acesso em: 05 ago. 2023.

¹⁵⁷ BENEDICTO, Samuel Carvalho de *et al.* Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [s.l.], v. 15, n. 2, p. 286–300, 2013. p. 288. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87828781010>. Acesso em: 05 ago. 2023.

¹⁵⁸ BENEDICTO, Samuel Carvalho de *et al.* Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [s.l.], v. 15, n. 2, p. 286–300, 2013. p. 288. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87828781010>. Acesso em: 05 ago. 2023.

prestação de contas, a equidade e a responsabilidade corporativa¹⁵⁹. Nessa perspectiva,

As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.¹⁶⁰

O debate sobre boa governança ganha profundidade no estudo *Governance and Development*¹⁶¹, divulgado em 1992 pelo Banco Mundial, o qual o definiu como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento”. Para tal organismo, a “boa governança” deveria ter as seguintes características: a) reforma da Administração Pública; b) quadro legal (*framework*); c) participação e *accountability*; e d) informação e transparência¹⁶².

Tais critérios também foram elencados em 1997, no relatório *Governança para o Desenvolvimento Humano Sustentável* do PNUD, o qual acrescentou o item “visão estratégica”¹⁶³, objetivando que pessoas – públicas e privadas–, possam administrar os problemas comuns¹⁶⁴.

Assim, destaca-se a importância das contribuições e de estímulos por parte de organismos multilaterais e instituições privadas, com destaque para o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a International Federation of Accountants (IFAC), o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) que, por meio de

¹⁵⁹ BENEDICTO, Samuel Carvalho de *et al.* Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [s.l.], v. 15, n. 2, p. 286–300, 2013. p. 288. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87828781010>. Acesso em: 05 ago. 2023.

¹⁶⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Governança corporativa**. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 5 ago. 2023.

¹⁶¹ WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: The World Bank, 1992. p. 1 (tradução livre).

¹⁶² WORLD BANK. **Governance and development**. p. 1 (tradução livre).

¹⁶³ GARCIA, Heloise Siqueira; SANTOS, Kassy Gerei dos; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Governança Transnacional*. p. 11.

¹⁶⁴ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global: o Relatório da Comissão sobre a Governança global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

suas medidas e ações, fomentaram e continuam fomentando a aplicação da governança corporativa no setor público, em níveis mundiais e nacional¹⁶⁵.

O Banco Mundial, por exemplo, objetivando promover a “boa governança” e fortalecer a sociedade civil, desloca-se das reformas macroeconômicas *strictu sensu* para promover reformas do Estado e da Administração Pública, cujo intuito é fomentar a igualdade e a eficiência na implementação de serviços¹⁶⁶.

Nas últimas três décadas, diversos fenômenos foram responsáveis pelas transformações ocorridas no mundo contemporâneo, quais sejam: a crise do *Welfare State* nos países desenvolvidos¹⁶⁷ e a crise do desenvolvimentismo nos países periféricos; o esgotamento do modelo econômico, evidenciado pela incapacidade fiscal e pela intervenção; a fragilidade do modelo político, geradora de insuficiência de governabilidade; a deficiência do modelo administrativo, resultando em distorções burocráticas; a adoção da nova gestão pública em suas dimensões econômico-financeira, administrativa-institucional, sociopolítica e ambiental.

Todas elas são razões pelas quais se exige um novo modelo de Estado que reconheça os limites de sua atuação, uma vez que este ainda é engessado por ações burocráticas incapazes de atender às demandas sociais desse novo mundo e que, portanto, revelam “indícios de que é preciso dar continuidade aos esforços de redefinição e implementação de políticas inovadoras a fim de fortalecer a gestão do setor público”¹⁶⁸.

Nesse intento, “Governança vai além das atividades gerenciais e administrativas do Estado, sua finalidade é articular e cooperar entre atores sociais e

¹⁶⁵ MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa aplicada no Setor Público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n.1, p. 109–134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.4015>. Acesso em: 05 ago. 2023.

¹⁶⁶ WORLD BANK. **Governance and development**.

¹⁶⁷ CRUZ, Paulo Márcio; OLIVIERO, Maurizio. Reflexões sobre a crise financeira internacional e o estado de bem-estar. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 325–339, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/370>. Acesso em: 05 ago. 2023.

¹⁶⁸ MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa aplicada no Setor Público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n.1, p. 109–134, jan./mar. 2010. p. 111–112. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.4015>. Acesso em: 05 ago. 2023.

políticos, produzindo arranjos institucionais”¹⁶⁹ para regular assuntos públicos, tendo em vista os novos problemas de dimensões transnacionais, sendo fruto de um ordenamento jurídico de governança transnacional, que visa assegurar o desenvolvimento sustentável e o interesse geral, universalizando direitos fundamentais, o Estado, enquanto fenômeno social, desencadeia novos questionamentos e reflexões:

No sentido de instrumentalizar o atendimento de assuntos públicos, a governança deve ser compreendida como um sistema democrático de leis e instituições sociais, dependentes de consenso democrático na sua regulação, com instrumentos normativos asseguradores de concórdia, paz e progresso. Portanto, afastou-se de ser apenas um atributo de governo, para, de modo profundo, um instrumento do incremento das entidades e organizações nacionais, regionais e globais¹⁷⁰.

Ficam assim evidentes alguns aspectos fundamentais da Governança, sendo o primeiro deles sua natureza instrumental. Ou seja, ela é o meio e o processo capaz de produzir resultados eficazes, concretizada mediante uma participação ampliada – da sociedade, de partidos políticos, instituições políticas e organizações não governamentais – nos processos de tomada de decisão que buscam consenso nas relações e ações¹⁷¹.

Nesse sentido, é necessário ampliar a visão sobre a estrutura representativa de governo no Estado Democrático instituído pela Constituição de 1988, de forma que seja possível perceber que, dentro da estrutura de governança corporativa, a sociedade corresponde aos acionistas, e que os agentes públicos e

¹⁶⁹ ASSIS, Vinicius de; GARCIA, Heloise Siqueira. Governança como instrumento de contenção das demandas de uma sociedade global com problemas transnacionais. In: VEIGA, Fábio da Silva; PIERDONÁ, Zélia Luíza. (Coords.). **Retos del horizonte jurídico Iberoamericano**. vol. II. Salamanca: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos; Universidad de Salamanca, 2023. p. 367–378. p. 374.

¹⁷⁰ ASSIS, Vinicius de; GARCIA, Heloise Siqueira. Governança como instrumento de contenção das demandas de uma sociedade global com problemas transnacionais. p. 375.

¹⁷¹ GONÇALVES, Alcindo. A legitimidade na governança global. In: **Congresso do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**, 15, Manaus, 2006. Anais [...]. Manaus, 2006. Disponível em: https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1323730898299_alcindo_goncalves_a_legitimidade_da_governanca_global.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023.

políticos são os gestores aos quais são delegados os poderes e recursos para que os interesses da sociedade (principalmente) sejam alcançados¹⁷².

Em outras palavras, a governança pública pode ser definida como um conjunto de mecanismos destinados a alinhar a ação dos agentes públicos (destinatários de uma delegação) aos interesses do principal (quem delega) e que possibilitem àqueles prevenir e corrigir tempestivamente eventuais ações que estejam em desacordo com as expectativas do povo¹⁷³.

Assim, considerando a forma e estrutura de um Estado Democrático de Direito, onde a delegação de poderes (seja por meio do sufrágio universal ou outra forma de acesso aos cargos públicos), a separação entre a sociedade e seus agentes delegados, em que esta última (acionista) delega a um agente especializado o poder de decisão sobre sua propriedade, recursos e poderes. É a partir dessa “terceirização” das operações da gestão dos recursos públicos que os interesses do titular do direito podem não ser atendidos, resultando em um conflito agente-principal¹⁷⁴. Nesse contexto, nasce a necessidade de se criar estruturas de preservação dos interesses sociais, no caso, a governança pública.

Portanto, a governança pública, assim como a governança corporativa, nasce da necessidade de instituir mecanismos que reduzam os riscos relacionados a comportamentos de gestores oportunistas ou não comprometimento em assegurar os resultados pretendidos pelos proprietários (titulares do direito), por força da natural assimetria de informação ou da dificuldade de monitoramento da gestão dos recursos e poderes delegados¹⁷⁵.

Para tanto, deve-se considerar que governança não é o mesmo que governo, é justamente a falta de capacidade deste em governar a razão pela qual se

¹⁷² ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 243.

¹⁷³ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. p. 88.

¹⁷⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5 ed. São Paulo: IBGC, 2015.

¹⁷⁵ PAULA, Felipe Mottin Pereira de. **Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública**. p. 46-47.

utiliza dos critérios e princípios da governança corporativa para instrumentalizar a boa administração, oferecendo soluções às demandas mundiais multidimensionais¹⁷⁶.

Dessa forma, para conferir uma razoável certeza à sociedade sobre a adequada gestão dos recursos públicos, a governança deve ser aplicada em demandas que busquem assegurar o interesse público, e mecanismos devem ser projetados e executados pela Administração Pública a fim de evitar que os objetivos do Estado deixem de ser alcançados conforme o planejamento das políticas públicas. Em outras palavras, a governança pública deve criar salvaguardas capazes de assegurar que os objetivos pretendidos pela sociedade sejam alcançados¹⁷⁷.

Nesse sentido, faz-se importante a compreensão e prática da governança como instrumento de contenção, na busca alternativa de soluções fora dos planos do Estado, para dirimir problemas multidimensionais geradores de conflitos entre governos e povos, cujas tratativas dependem de soluções diferenciadas¹⁷⁸, em respeito aos interesses sociais difusos e à primazia ao bem-estar social.

2.2 COMO OS DESVIOS ÉTICOS PODEM DESVIRTUAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CORRUPÇÃO VIOLAR OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

As transformações em curso pelo mundo têm revelado consequências sociais que são inseparáveis e interdependentes, como a fome e a miséria, a depredação ambiental, a educação, além das crises sanitárias, humanitárias e institucionais que, por sua vez, ocasionam uma descrença na política e apatia da população frente ao cenário político.

¹⁷⁶ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, 1997.

¹⁷⁷ THE NETHERLANDS MINISTRY OF FINANCE. **Government Governance**: corporate governance in the public sector, why and how? In: 9^o Fee Public Sector Conference, nov. 2000. p. 9. Disponível em: https://www.ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/public_sector.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023.

¹⁷⁸ GARCIA, Heloise Siqueira; SANTOS, Kassy Gerei dos; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Governança Transnacional**. p. 14.

Isso demanda um repensar da Administração Pública; um “repensar para reformar”, nas lições de Edgar Morin¹⁷⁹, pois, nesse novo Estado, complexo, fluido e altamente demandado, não há mais espaço para agentes com absoluta falta de visão de futuro, motivados por convicções individuais dissociadas do comunitário, que praticam ações visando obter resultados imediatistas, com fins eleitorais, em descompasso com as demandas do povo que clama por um ambiente de bem-estar social.

Para satisfazer a essas demandas, de características multidimensionais e interseccionais, tem o Estado Brasileiro – forte em promover o bem de todos –, um compromisso constitucional em assegurar, universalmente, o cumprimento de seus fundamentos republicanos¹⁸⁰, além de promover seus objetivos fundamentais¹⁸¹, tais como construir uma sociedade livre, justa e solidária, com erradicação da pobreza e da marginalização, assim como reduzir as desigualdades sociais e regionais¹⁸².

Nesse contexto, o povo brasileiro tem direito às políticas públicas, as quais se apresentam como um fio condutor à garantia de determinados objetivos, geralmente pelo instituto dos direitos fundamentais, que se entrelaçam com os objetivos de justiça, conscientemente estabelecidos, de mudança da sociedade, atingíveis por meio do planejamento, que envolve a interação entre diferentes instrumentos administrativos, modelos de decisão e de organização¹⁸³.

¹⁷⁹ MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 14.

¹⁸⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

¹⁸¹ Art. 3.º da Constituição. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

¹⁸² COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública**.

¹⁸³ RECK, Janriê Rodrigues. **O Direito das Políticas Públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 30.

Todavia, embora a política pública já seja uma realidade normativa no Brasil há muito tempo, mais especificamente desde a década de 1970¹⁸⁴, o que se observa é que, apesar de haver muitos projetos e programas, são anos de experiências fracassadas de planejamento, com planos mirabolantes que, no papel, funcionam, mas, na prática, os resultados não são alcançados¹⁸⁵.

Isso contribui para décadas de desperdício de recursos e de atraso no desenvolvimento sustentável em suas diversas dimensões, conforme evidenciado no capítulo anterior, cujos indicadores demonstram o retrocesso das políticas públicas de educação infantil no Brasil.

Situações como as noticiadas no dia 07 de janeiro de 2024¹⁸⁶ e em 23 de fevereiro de 2025¹⁸⁷, ambas pelo programa Fantástico, sobre as supostas fraudes praticadas no programa instituído pelo Governo Federal que visa oferecer o Ensino Fundamental e Médio para pessoas que já passaram da faixa etária escolar e não tiveram oportunidade de estudar na idade certa, contribuem para aumentar a percepção cidadã de que a corrupção está cada dia maior.

Para Ghignone, essa percepção de que a corrupção aumentou pode não ser verdade. O autor considera que, antes, os casos de corrupção tinham as mesmas proporções, porém se mantinham ocultos, longe dos holofotes do público, enquanto hoje a construção de opinião na sociedade atual passa obrigatoriamente pelos meios

¹⁸⁴ Segundo Janriê Rodrigues Reck, desde os anos 1970 existem leis com o título de “Políticas de...”. Cf. RECK, Janriê Rodrigues. **O Direito das Políticas Públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. p. 29.

¹⁸⁵ OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273–287, mar./abr. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006>. Acesso em 20 mar. 2025.

¹⁸⁶ TV GLOBO. **Levantamento da CGU aponta irregularidades na EJA em 35 cidades brasileiras**. Globoplay, 23 fev. 2025. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/12247336/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

¹⁸⁷ G1. **Levantamento da CGU aponta irregularidades na EJA em 35 cidades brasileiras**. Fantástico, 23 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2025/02/23/levantamento-da-cgu-aponta-irregularidades-na-eja-em-35-cidades-brasileiras.ghtml>. Acesso em: 20 mar. 2025.

de comunicação e de internet, que acabam disseminando as informações na velocidade da luz¹⁸⁸.

Embora as considerações realizadas pelo autor devam ser sopesadas, o Relatório da Transparência Internacional¹⁸⁹ referente ao ano de 2024 registrou que o Brasil vem gradativamente perdendo pontuação nos últimos 10 anos, como demonstra o gráfico 01.

Gráfico 01: Evolução da nota do Brasil desde 2012 sobre o Índice de Percepção da Corrupção



Índice de Percepção da Corrupção 2024 - Transparência Internacional • A pontuação de um país pode variar entre 0 (percebido como muito corrupto) a 100 (percebido como muito íntegro).

* A Flourish chart

Fonte: Transparência Internacional Brasil¹⁹⁰.

¹⁸⁸ GHIGNONE, Luciano Taques. Corrupção e eficiência administrativa: em exame à luz da análise econômica do Direito. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, [s.l.], Ano 2, n. 1, pp. 367–473, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/01/2013_01_00367_00473.pdf. Acesso em: 14 fev. 2024.

¹⁸⁹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Retrospectiva Brasil 2024**: Sumário Executivo, destaques e recomendações. [S.l.]: jan. 2024. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/2024>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁹⁰ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2024**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/2024>. Acesso em: 16 mar. 2025

Após uma análise detalhada dos principais fatos que marcaram a agenda anticorrupção e de transparência no ano de 2024, os dados do IPC¹⁹¹ demonstram que:

Em 2024, o Brasil registrou **34 pontos e a 107ª posição**, entre 180 países, no Índice de Percepção da Corrupção. Estas são **a pior nota e a pior colocação do país na série histórica do índice**, iniciada em 2012. O resultado de 2024 significa uma queda de dois pontos e três posições em relação ao ano anterior. E de nove pontos e 38 posições em comparação com as melhores pontuações do país na série histórica — em 2012 e, novamente, em 2014¹⁹².

Nessa avaliação pela Transparência Internacional, são considerados os critérios de governança, entre eles, a *accountability*¹⁹³, posto que o sistema de controle da corrupção está estritamente relacionado ao sistema de freios e contrapesos de uma democracia, isto é, envolve os três pilares de controle — o judicial, o político e o social —, que são linhas de defesa contra a corrupção, mas também contra o arbítrio. Nessa perspectiva:

O relatório *Retrospectiva Brasil 2024* apresenta um panorama detalhado dos avanços, desafios e retrocessos na luta contra a corrupção e na governança pública no país.

[...]

a análise deste ano examina os acontecimentos mais relevantes no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, destacando suas implicações para a transparência e a integridade das instituições brasileiras¹⁹⁴.

Considerando que o propósito do presente subcapítulo é avaliar o impacto do desvio da conduta ética nas políticas públicas, dar-se-á ênfase ao segundo pilar avaliado pelo IPC, que diz respeito ao controle político.

¹⁹¹ Nota: Desde 1995, a Transparência Internacional publica o relatório anual Índice de Percepção de Corrupção, que ordena os países do mundo de acordo com o grau que a corrupção é percebida como existente entre os funcionários públicos e políticos. Em: TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2024**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/2024>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁹² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2024**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/2024>. Acesso em: 16 mar. 2025. [grifou-se]

¹⁹³ Nota: Método semelhante ao utilizado pelo Banco Mundial para obter os índices de governança em seu informe *World Governance Indicators*.

¹⁹⁴ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2024**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/2024>. Acesso em: 16 mar. 2025 [grifou-se].

O relatório evidenciando os efeitos nefastos da persistência do “orçamento secreto” instituído pelo Governo Federal no ano de 2020 que, ante a ausência de critérios técnicos na formulação de políticas públicas e na alocação orçamentária, permitiu a realização de transferências, por meio de parlamentares, de emendas individuais, vulgarmente conhecidas como “Emendas PIX”, a municípios que sequer tinham condição de realizar a gestão e execução orçamentária, e que já tinha sido apontado no relatório do IPC referente ao exercício de 2023:

Sob um verniz de legalidade e um teatro de institucionalidade, o “orçamento secreto” representou o maior esquema de apropriação orçamentária para fins escusos de que se tem registro no país. Este macro esquema de corrupção institucionalizada produziu efeitos funestos em vários níveis, da perversão de parâmetros técnicos na formulação de políticas públicas e na alocação orçamentária, passando pela pulverização da corrupção com municípios recebendo bilhões sem capacidade de gestão e controle, até a manipulação eleitoral, favorecendo a reeleição e a ampliação do “Centrão”, abastecidos desproporcionalmente com as verbas secretas. Esta última talvez seja a consequência mais grave da fraude orçamentária, pois levou à ampliação da banda podre da política brasileira e do feudalismo eleitoral, ao mesmo tempo em que impôs obstáculos ainda maiores a um processo de renovação inclusiva e democratizante do Poder Legislativo¹⁹⁵.

Outro tema que impactou no resultado para o ano de 2024 foi a “Falta de transparência no Novo PAC”¹⁹⁶ que, um ano após seu lançamento, ainda não apresenta mecanismos adequados de controle social.

Nesse sentido, considerando que um dos eixos de investimento do PAC é a educação, tendo como um dos subeixos a educação básica, que é objeto desta pesquisa, o acesso ao painel do Governo Federal¹⁹⁷ para termos informações com

¹⁹⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2023**. p. 2. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/2023>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁹⁶ Nota: O Novo PAC é um programa de investimentos coordenado pelo governo federal, em parceria com o setor privado, estados, municípios e movimentos sociais. Todo o esforço conjunto é para acelerar o crescimento econômico e a inclusão social, gerando emprego e renda, e reduzindo desigualdades sociais e regionais. O programa está organizado em Medidas Institucionais e nove Eixos de Investimento. Os Eixos de Investimento são as grandes áreas de organização do programa que reúne todas as obras e serviços destinados à população. O Novo PAC Seleções realiza obras e empreendimentos para a população brasileira em áreas essenciais à saúde, educação, mobilidade, qualidade de vida e acesso a direitos, com participação direta de municípios e estados nos investimentos no Novo PAC. BRASIL. Casa Civil. **Novo PAC**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

¹⁹⁷ BRASIL. Casa Civil. **Educação básica – Novo PAC**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/educacao-ciencia-e-tecnologia/educacao-basica>. Acesso em: 16 mar. 2025.

relação aos investimentos permite confirmar a falta de transparência do novo programa, o que obsta o controle social, conforme concluiu o relatório do IPC (2024).

Na primeira seleção do PAC, o Novo PAC recebeu 3.241 propostas de estados e municípios para construção de novas creches e escolas de educação infantil. No total, foram selecionadas 1.178 propostas em 1.177 municípios que somam R\$5,7 bilhões em investimento.

As novas unidades de educação infantil beneficiam 110,6 mil crianças de 06 meses a 5 anos e fortalecem o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, em regime de colaboração e corresponsabilização entre União, Estados e municípios. O PAC recebeu 2.727 propostas de escolas em tempo integral e selecionou 656 municípios para construção de 685 novas escolas em tempo integral, totalizando investimento de R\$7,2 bilhões. As escolas são voltadas para os ensinos fundamental e médio e a expectativa é de que 119,7 mil estudantes em nível nacional sejam inseridos no Programa Escola em Tempo Integral, consolidando as metas do Plano Nacional de Educação¹⁹⁸.

Isto é, apesar da informação acima, não há um detalhamento da destinação dos recursos aos municípios. O painel se resume a divulgar o valor total de recursos a ser destinado para o cumprimento dos objetivos deste subeixo (R\$ 26,4 bi), o valor a ser destinado entre 2023 a 2026 (R\$ 9,3 bi) e pós 2026 (R\$ 17,1 bi). Além disso, ainda que seja possível realizar a pesquisa utilizando filtros e segmentações, ao selecionar Rondônia, por exemplo, um dos estados brasileiros com os piores indicadores para a educação infantil no país, observa-se que o resultado apresentado não apresenta dados relevantes para a transparência e controle social adequados¹⁹⁹:

¹⁹⁸ BRASIL. Casa Civil. **Educação básica** – Novo PAC. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/educacao-ciencia-e-tecnologia/educacao-basica>. Consulta em: 16 mar. 2025.

¹⁹⁹ BRASIL. Casa Civil. **Educação básica** – Novo PAC. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/educacao-ciencia-e-tecnologia/educacao-basica>. Consulta em: 16 mar. 2025.

Figura 06: Referência - Julho/2014

UF	Municípios	Empreendimento	Modalidade	Classificação	Estágio
	do Guaporé				
RO	São Francisco do Guaporé	Transporte Escolar	Seleção - Transporte Escolar	Equipamento	Em licitação / Leilão
RO	São Miguel do Guaporé	Creche e/ou Escola de Educação Infantil	Seleção - Creches e Escolas de Educação Infantil	Obra	Em ação preparatória
RO	São Miguel do Guaporé	Escola em Tempo Integral	Seleção - Escolas em Tempo Integral	Obra	Em ação preparatória
RO	São Miguel do Guaporé	Quadra e/ou Cobertura de Quadra	Retomada e conclusão de obras - Creches, Escolas, Quadras e Cobertura de Quadras	Obra	Em ação preparatória
RO	São Miguel do Guaporé	Quadra e/ou Cobertura de Quadra	Retomada e conclusão de obras - Creches, Escolas, Quadras e Cobertura de Quadras	Obra	Em ação preparatória
RO	São Miguel do Guaporé	Quadra e/ou Cobertura de Quadra	Retomada e conclusão de obras - Creches, Escolas, Quadras e Cobertura de Quadras	Obra	Em ação preparatória
RO	São Miguel do Guaporé	Transporte Escolar	Seleção - Transporte Escolar	Equipamento	Em licitação / Leilão
RO	Seringueiras	Creche e/ou Escola de Educação Infantil	Retomada e conclusão de obras - Creches, Escolas, Quadras e Cobertura de Quadras	Obra	Em ação preparatória
RO	Seringueiras	Quadra e/ou Cobertura de Quadra	Retomada e conclusão de obras - Creches, Escolas, Quadras e Cobertura de Quadras	Obra	Em ação preparatória
RO	Teixeirópolis	Transporte Escolar	Seleção - Transporte Escolar	Equipamento	Concluído
RO	Theobroma	Transporte Escolar	Seleção - Transporte Escolar	Equipamento	Em licitação / Leilão
RO	Unupá	Quadra e/ou Cobertura de Quadra	Retomada e conclusão de obras - Creches, Escolas, Quadras e Cobertura de Quadras	Obra	Em ação preparatória
RO	Vale do Anari	Quadra e/ou Cobertura de Quadra	Retomada e conclusão de obras - Creches, Escolas, Quadras e Cobertura de Quadras	Obra	Em ação preparatória
RO	Vale do Anari	Transporte Escolar	Seleção - Transporte Escolar	Equipamento	Em ação preparatória
RO	Vale do Paraíso	Creche e/ou Escola de Educação Infantil	Seleção - Creches e Escolas de Educação Infantil	Obra	Em ação preparatória
RO	Vale do Paraíso	Transporte Escolar	Seleção - Transporte Escolar	Equipamento	Em licitação / Leilão
RO	Vilhena	Creche e/ou Escola de Educação Infantil	Seleção - Creches e Escolas de Educação Infantil	Obra	Em ação preparatória
RO	Vilhena	Escola de Ensino Fundamental	Retomada e conclusão de obras - Creches, Escolas, Quadras e Cobertura de Quadras	Obra	Concluído
RO	Vilhena	Escola de Ensino Fundamental	Retomada e conclusão de obras - Creches, Escolas, Quadras e Cobertura de Quadras	Obra	Em ação preparatória

Fonte: Brasil²⁰⁰.

Como se vê, o painel não traz informações sobre o quantitativo de creches, escolas, quadras que estão sendo contratadas e/ou executadas pelos municípios rondonienses que tiveram os projetos aprovados. Não constam a capacidade de atendimento dessas creches e escolas, o valor das obras de infraestrutura para a educação básica, as empresas responsáveis pela execução, a localidade em que estas serão instaladas, se zona urbana ou rural, tampouco a real situação do processo de contratação ou de execução. O mesmo acontece com a aquisição dos veículos para transporte escolar.

Ademais, considerando que um dos desafios do país no cumprimento do ODS são os problemas decorrentes dos aspectos sociais e regionais, há, de fato, uma

²⁰⁰ BRASIL. Casa Civil. **Educação básica** – Novo PAC. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/educacao-ciencia-e-tecnologia/educacao-basica>. Consulta em: 16 mar. 2025.

grande disparidade na distribuição de recursos federais de financiamento bancário entre as diferentes regiões do Brasil. Isso acaba colocando os estados do Norte e Nordeste em grande desvantagem em relação às regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, que sempre foram beneficiadas nesta distribuição²⁰¹.

Essa situação resta demonstrada nos indicadores do INEP para a educação infantil, inseridos no (subcapítulo 1.4.2), cujos resultados apresentam elevado percentual de insuficiência para os estados do Norte e Nordeste, principalmente quanto ao não cumprimento da taxa de atendimento em creches, seria, então, de extrema relevância que houvesse transparência com relação aos valores transferidos por região e que estas transferências de recursos respeitassem a uma política de desenvolvimento equitativo territorial, como forma de diminuir as desigualdades do país, reparar uma injustiça histórica e promover justiça social.

Nesse viés, em relação à impunidade quanto aos desvios de recursos públicos e abusos de poder político, além da ausência de transparência e controle social das tomadas de decisões no âmbito das políticas públicas do país, é inquestionável que a ausência de governança e integridade sempre será um desvio ético capaz de violar direitos humanos fundamentais e, conseqüentemente, frear o desenvolvimento econômico e social do país de forma significativa.

O progresso insuficiente, a estagnação, a ameaça ou retrocesso resultantes da situação brasileira estão evidenciados no VII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil²⁰², a respeito do ano de 2022, o Relatório demonstra que há 102 metas (60,35%) em situação de

²⁰¹ Nota: O estudo "A urgência de coordenação de políticas produtivas no território: mirando o enfrentamento da crise institucional e econômica recente (2015-2022)", divulgado em setembro de 2024, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), aponta uma grande disparidade na distribuição de recursos federais de financiamento bancário entre as diferentes regiões do Brasil. Durante o período analisado, as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, que possuem os maiores níveis de renda per capita, concentraram, em média, 83,6% dos recursos financeiros, enquanto as regiões Norte e Nordeste ficaram com apenas 16,4%. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Estudo aponta desigualdade na distribuição dos recursos de crédito entre as regiões do Brasil**. 4 set. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15307-estudo-aponta-desigualdade-na-distribuicao-dos-recursos-de-credito-entre-as-regioes-do-brasil>. Acesso em: 16 mar. 2025.

²⁰² GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **VII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil**. [S.l.]: GTSC, 2023. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-do-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil-2023>. Acesso em: 14 fev. 2024.

retrocesso, 14 (8,28%) ameaçadas, 16 (9,46%) estagnadas em relação ao período anterior, 29 (17,1%) com progresso insuficiente, apenas 3 (1,77%) com progresso satisfatório e 4 (2,36%) delas sem dados suficientes para classificação, sendo que 1 (0,59%) não se aplica ao Brasil.

Nesse sentido, os dados divulgados pelo Relatório Luz, além dos indicadores da educação infantil anteriormente demonstrados neste trabalho, refletem a trajetória de um ciclo de destruição de políticas públicas, erosão dos orçamentos e dos sistemas de monitoramento essenciais para o alinhamento nacional aos objetivos da Agenda 2030, bem como para que ocorra a materialização do princípio da sustentabilidade²⁰³.

Colocam-se, destarte, milhões de pessoas que são vítimas de variadas e, por vezes sobrepostas, formas de violências, com destaque para aquelas baseadas em gênero, orientação sexual, raça e condição econômica²⁰⁴.

Portanto, não há como ignorar que todo o debate continua permeado por questões morais²⁰⁵. Não há gestão eficiente sem ética, integridade e governança e a falta de eficácia e efetividade das políticas públicas agravam os problemas de corrupção, por exemplo, que, por sua vez, violam direitos fundamentais. Ou seja, acredita-se que a boa gestão da ética pode levar a melhores níveis de governança pública²⁰⁶ e de mudanças sociais.

²⁰³ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **VII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil**. [S.l.]: GTSC, 2023. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-do-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil-2023>. Acesso em: 14 fev. 2024.

²⁰⁴ GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **VII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil**. [S.l.]: GTSC, 2023. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-do-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil-2023>. Acesso em: 14 fev. 2024.

²⁰⁵ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre factilidade e validade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

²⁰⁶ MENDES, Annita Valléria Calmon; BESSA, Luiz Fernando de Macedo; MIDDLEJ E SILVA, Suylan de Almeida. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 1, p. 2–8, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i1.4557>. Acesso em: 14 fev. 2024.

2.3 A CRISE DA EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PRECURSOR DE OUTRAS CRISES

O mundo se encontra em processo de transformação estrutural de múltiplas dimensões e os desafios de uma sociedade marcada pelo dinamismo da era digital na preservação do processo democrático são inúmeros. Tal multidimensionalidade é definida como sendo de natureza tecnológica, econômica, cultural e institucional, oferecendo inúmeras oportunidades, mas também acarreta problemas, urgentes e graves.

Provavelmente, a crise das instituições políticas seja o maior dos problemas que vivenciamos, uma vez que a elas cabe gerenciar essa transição²⁰⁷ de uma sociedade “sólida” para uma sociedade infinitamente mais fluida, dinâmica, em que a tecnologia se expande exponencialmente e o Estado não tem mais condições de dar respostas rápidas e eficientes para cada novidade que os algoritmos oferecem²⁰⁸.

Isto é, ainda que haja vontade política suficiente para abordar as questões a serem resolvidas, os instrumentos de governança de que dispõem as instituições públicas são insuficientes ou inadequados frente às transformações tecnológicas, o que, por sua vez, só aumenta as demandas sociais²⁰⁹, as desigualdades e os conflitos, como a fome e a miséria, a depredação ambiental, a educação, além de crises sanitárias, humanitárias e institucionais que, por sua vez, ocasionam uma descrença na política e apatia da população frente ao cenário político.

A esse respeito, demanda-se um repensar da Administração Pública, pois, no novo Estado, complexo, fluído e altamente demandado, não há mais espaço para agentes com absoluta falta de visão de futuro, motivados por convicções individuais

²⁰⁷ CASTELLS, Manuel. A crise da democracia, governança global e a emergência da sociedade civil global. In: GUTERRES, Antônio et al. **Por uma governança global democrática**. São Paulo: IFHC, 2005. p. 95-128.

²⁰⁸ SUZIN, Jaine Cristina; DANIELI, Jardel Anibal Casanova; CRUZ, Paulo Márcio. Direito Transnacional como instrumento para a tutela do direito ao esquecimento. In: CRUZ, Paulo Márcio; DANIELI, Jardel Anibal Casanova. (Orgs.). **Estado e direito em trânsito: sustentabilidade e transnacionalidade como vetores na nova ordem social**. São Paulo: Editora Íthala, 2021. p.18.

²⁰⁹ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado de Direito transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Orgs.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 57–58.

dissociadas do comunitário, que praticam ações visando obter resultados imediatistas, com fins eleitoreiros, em descompasso com as demandas do povo que clama por um ambiente de bem-estar social.

Vê-se, assim, instalada uma crise de governança como consequência de uma crise fundamental de legitimidade política, causada por um distanciamento cada vez maior entre os cidadãos e seus representantes, o que vem abrindo caminho para políticas autoritárias, como demonstra o último Relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD – 2023/2024)²¹⁰.

Tal relatório expõe que, embora “9 em cada 10 pessoas mostrem um apoio inabalável ao ideal da democracia, tem havido um aumento daqueles que apoiam líderes que podem miná-lo: hoje pela primeira vez, mais da metade da população global apoia tais líderes.”²¹¹.

Esses dados revelam uma crise fundamental da democracia política e, com ela, a incapacidade de gerir os problemas de um mundo em turbulência, esbarrando, por sua vez, em um retrocesso ante os novos progressos que transgridem as fronteiras históricas do conhecimento, que parecem cada vez mais difíceis de aprender, evidenciando, por sua vez, uma crise da educação, já advertida por Edgar Morin:

Vivemos uma crise de civilização, uma crise de sociedade, uma crise de democracia nas quais se introduziu uma crise econômica, cujos efeitos agravam as crises de civilização, de sociedade, de democracia. A crise da educação depende das outras crises que, por sua vez, também dependem da crise da educação. Todas elas representam uma crise do conhecimento que, por sua vez, é dependente delas²¹².

Essas crises, por sua vez, revelam e, simultaneamente, obscurecem o problema de cada um e de todos e intensificam incertezas, incompreensões, ilusões,

²¹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human Development report 2023/2024: Breaking the gridlock – reimagining cooperation in a polarized world**. Nova York: ONU, 13 mar. 2024. p. 20. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/angola/publications/relatorio-do-desenvolvimento-humano-rdh-2023-2024>. Acesso em: 14 fev. 2024.

²¹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human Development report 2023/2024: Breaking the gridlock – reimagining cooperation in a polarized world**. p. 20.

²¹² MORIN, Edgar. **Ensinar a Viver: manifesto para mudar a educação**. p. 57.

erros²¹³. As pessoas estão à procura de respostas e de um caminho a seguir: “Como viver a própria vida, como viver juntos”²¹⁴.

A capacidade de as pessoas determinarem por si próprias o que significa viver uma vida boa e as suas responsabilidades para com as outras pessoas e para com o planeta está cada vez mais reduzida e as políticas e instituições – que já geriram mal as dinâmicas do mercado globalizado –, destacam o “eu” antes de “nós”²¹⁵, provocando suspeita, desconfiança, preconceito, discriminação, violência, polarização, extremismos, evidenciando assim uma crise de civilização.

Degradação das solidariedades tradicionais, como em relação à família, à vizinhança, ao trabalho, a degradação (ou perda) do supereu de pertencimento a uma nação, a ausência de um supereu de pertencimento à humanidade, o individualismo cuja autonomia relativa é menos responsável do que egocêntrica, a generalização dos comportamentos incivis, são alguns dos exemplos dos problemas da sociedade e de civilização nos quais estão imersos os problemas da educação²¹⁶ e que também colocam em perigo a democracia.

Em suma, uma espiral nebulosa de crises ameaça consolidar perdas permanentes no desenvolvimento humano e na democracia, a menos que haja mudança de rumo.

2.3.1 O Descontentamento com a Democracia e a Crise de Ensino e Educação

A vida cívica não vai muito bem, é o que demonstra o relatório publicado em março de 2022 pelo Instituto DataSenado, o qual concluiu que apenas 53%²¹⁷ da população tem interesse em política. Esse percentual caiu 10% desde o resultado da

²¹³ MORIN, Edgar. **Ensinar a Viver**: manifesto para mudar a educação. p. 66.

²¹⁴ MORIN, Edgar. **Ensinar a Viver**: manifesto para mudar a educação. p. 66.

²¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human Development report 2023/2024**: Breaking the gridlock – reimagining cooperation in a polarized world. p. 20.

²¹⁶ MORIN, Edgar. **Ensinar a Viver**: manifesto para mudar a educação. p. 64-65.

²¹⁷ Nota: Segundo a pesquisa, o percentual de 53% se divide em 18% com alto interesse e 35% com interesse médio em política, o que representa relevante. Fonte: BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. **Panorama Político 2022**: Opiniões sobre sociedade e democracia. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/panorama-politico-2022>. Acesso em: 12 abr. 2024.

pesquisa quantitativa realizada em 2010, que buscava avaliar a opinião dos brasileiros sobre democracia, desempenho dos parlamentares em relação a alguns dos principais temas em debate no país.

Para os eleitores entrevistados, um dos motivos do desinteresse é o baixo nível de conhecimento sobre o sistema político, atrelado a deficiências no ensino, que não transmite informações sobre o tema de forma clara²¹⁸:

“São coisas básicas que dá para você entender, é algo que deveriam ensinar na escola. Eu não entendo nada de política, sei que todos são corruptos, vemos malas de dinheiro sendo roubadas. Só coisa ruim, nada que é de bem para a população, não sabemos qual cargo faz isso e qual faz aquilo” (Mulher, Grupo Misto, 25 a 40 anos, Curitiba).
 “Eu acho que a escola deveria incentivar os nossos filhos a ter interesse. Quando eu era estudante tinha uma matéria, Educação Moral e Cívica, e a gente aprendia”.

Outro motivo levantado nos grupos focais para a falta de conhecimento político é um desejo alienador por parte dos atores políticos. Os grupos acreditam que manter a população afastada da vida política do país é uma forma encontrada por políticos para atingirem seus próprios interesses e que uma maior consciência política por parte da população poderia trazer mudanças não desejadas pelo sistema político, como se observa nas opiniões a seguir²¹⁹.

“Não é interessante para eles que o povo tenha conhecimento. Quanto mais burro, melhor” (Mulher, Grupo Feminino, 25 a 50 anos, Curitiba).
 “O governo faz isso para tampar a visão da gente, o que é deputado, o que é senador. Tem geografia, história, matemática, por que não ensinam política?” (Homem, Grupo Misto 25 a 40 anos, DF). “O próprio político não quer que a população tenha ciência sobre a política”. (Homem, Grupo Misto, 25 a 40 anos, Curitiba).

Norberto Bobbio²²⁰ fez uma advertência crucial nesse sentido ao alertar que a apatia política dos cidadãos compromete o futuro da democracia. Para o autor, dentre as promessas não cumpridas para a consolidação do ideal democrático,

²¹⁸ BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. **Panorama Político 2022**: Opiniões sobre sociedade e democracia.

²¹⁹ BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. **Panorama Político 2022**: Opiniões sobre sociedade e democracia.

²²⁰ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

destaca-se o relativo fracasso da educação para a cidadania, entendida como transformação do súdito em cidadão.

Bobbio recorre, ainda, às teses de Stuart Mill para reforçar a necessidade de uma educação que forme cidadãos ativos, participantes, capazes de julgar e escolher – indispensáveis em uma democracia, mas não necessariamente desejados por aqueles governantes que preferem confiar na tranquilidade dos cidadãos passivos, sinônimo de súditos dóceis ou indiferentes²²¹.

Apesar da percepção dos eleitores de que a maioria dos governantes preferem não desenvolver uma consciência política na população, o referido relatório mostrou que 67% dos brasileiros apoiam a democracia como melhor forma de governo, contudo, quando questionados sobre o atual nível de satisfação com esse regime político, 87% consideram-se pouco ou nada satisfeitos²²².

Além da falta de compreensão sobre o sistema político, o sentimento de desilusão também foi citado em diversos grupos como motivo para a falta de interesse na política. Para muitos, o sistema político age em benefício próprio, é corporativista e corrompe a todos que entram, é o que relatou uma das pessoas que participou da pesquisa: "Ilusão. A democracia é o povo no governo, mas quando você elege a pessoa, ela não te representa." (Mulher, Grupo Misto, 25 a 40 anos, Curitiba)²²³.

Ainda, uma forte desigualdade social foi apontada pelos entrevistados como um dos principais obstáculos à plena democracia. Dessa forma, a percepção de que a política não é capaz de transformar a realidade de forma imediata resulta em menor interesse pelo assunto e maior preocupação com as próprias demandas, o que acaba gerando um afastamento do eleitorado, evidenciando uma crise multidimensional que ameaça o sistema democrático. Mas, até que ponto essa ameaça é séria?

²²¹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**.

²²² BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. **Panorama Político 2022**: Opiniões sobre sociedade e democracia.

²²³ BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. **Panorama Político 2022**: Opiniões sobre sociedade e democracia.

Ao examinar as causas das revoluções e as diferentes formas de governo, Aristóteles²²⁴ já ensinava que:

A causa principal de revoluções nas democracias é a insolência dos demagogos; com efeito, eles levam os possuidores de bens a unir-se, em parte mediante denúncias caluniosas contra alguns deles (um perigo comum reúne até os piores inimigos) e em parte por incitar o povo contra eles como uma classe.

O filósofo complementa:

[...] quando o homem chegava a ser demagogo e comandante, o governo se transformava em tirania, pois quase todos os tiranos de antigamente assumiram o poder graças à demagogia.²²⁵

Nesse sentido, chama a atenção o fato de o populismo ter explodido, ultrapassando os picos do século passado, colocando, pela primeira vez, mais da metade da população global como apoiadora a líderes que podem minar a democracia²²⁶.

Isto está a acontecer paralelamente e, em muitos casos, a explorar formas de polarização mais profundas, como a redução e o endurecimento de identidades estreitas, uma espécie de coerção ou falta de liberdade permitida, se não mesmo celebrada, por uma fetichização contínua do chamado interesse próprio racional²²⁷.

²²⁴ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mario da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. p.179.

²²⁵ ARISTÓTELES. **Política**. p.179.

²²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human Development report 2023/2024: Breaking the gridlock – reimagining cooperation in a polarized world**. p .20.

²²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human Development report 2023/2024: Breaking the gridlock – reimagining cooperation in a polarized world**. p. 20.

E, se uma coisa é clara ao estudarmos colapsos ao longo da história, é que a polarização²²⁸ extrema é capaz de matar democracias. O enfraquecimento das normas democráticas está enraizado na polarização sectária extrema, que está para além das diferenças políticas²²⁹.

Um exemplo disso seria a recente decretação de intervenção militar e designação das Forças Armadas como poder moderador e árbitro de conflitos institucionais no Brasil, tudo ao avesso da Constituição da República Federativa, mostrando que a intenção populista ganhou traços mais fortes de autoritarismo e insurgência antidemocrática²³⁰.

Neste sentido, importante anotar outra constante histórica do presidencialismo brasileiro: a militarização da política nas crises crônicas de governabilidade. Desde a Proclamação da República nove presidentes militares da ativa ocuparam a Presidência em momentos conturbados sem eleições democráticas²³¹.

Há, portanto, razões para alarme. As experiências de outros países, de outras democracias em crise, não podem ser ignoradas, assim como os sinais

²²⁸ Para Marcos Nobre, professor titular de Filosofia da Unicamp e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), existe hoje uma divisão entre duas concepções de futuro que são incompatíveis entre si. “A metáfora da polarização implica dois polos no mesmo campo magnético. Esse mundo acabou. O que nós temos hoje são dois campos diferentes, sem um terreno comum a partir do qual se polariza. Há uma divisão sobre como deve ser o futuro”. Com essas palavras, Marcos Nobre afirma o surgimento de um partido digital [não institucionalizado], onde não há hierarquia, nem uma ordem vinda de cima, você tem a participação de pessoas comuns. O partido digital não presta contas à Justiça Eleitoral. Questiona o professor: Como será o controle do seu financiamento, por exemplo? CAETANO, Guilherme. ‘Mundo polarizado acabou, temos hoje duas visões de futuro incompatíveis entre si’, diz Marcos Nobre. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 15 mar. 2025. Entrevista concedida a Guilherme Caetano. Seção: Estadão 150 Anos – República em Transformação. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/150-anos/republica-em-transformacao/mundo-polarizado-acabou-temos-hoje-duas-visoes-de-futuro-incompativeis-entre-si-diz-marcos-nobre/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

²²⁹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 19.

²³⁰ STAFFEN, Marcio Ricardo. O pensamento político nosso de cada dia e o fascismo transnacional. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 18, n. 1, p. 79–96, 2023. p. 88. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/19305>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²³¹ STAFFEN, Marcio Ricardo. O pensamento político nosso de cada dia e o fascismo transnacional. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 18, n. 1, p. 79–96, 2023. p. 88. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/19305>. Acesso em: 12 abr. 2025.

anunciadores, como os dados apresentados no Relatório do DataSenado de 2022²³², os quais demonstraram uma queda de interesse da população sobre a política de 10% em pouco mais de 10 anos, somado ao fato de que 87% dos brasileiros estão pouco ou nada satisfeitos com a democracia, em que pese, para 67% dos cidadãos, essa ainda seja a melhor forma de governo.

E o que pode ser feito para proteger a democracia? Para responder, recorrer-se-á ao pensamento aristotélico, o qual nos ensina que: “[...] de todos os meios que já mencionei, o mais eficiente para assegurar a estabilidade da constituição, apesar de geralmente negligenciado, é a adaptação da educação às formas de governo”.²³³

Ou seja, a negligência dos governantes quanto à educação é nociva a qualquer forma de governo, pois não haverá utilidade alguma nas leis, nem mesmo nas melhores, se os cidadãos não forem preparados e educados dentro do espírito da constituição.

Logo, se um cidadão for discrepante, a cidade também sê-lo-á.

2.3.2 A (Im)Perceptível Erosão da Democracia

Considerando uma persistente cultura política oligárquica, durante o regime militar, o Brasil viveu um período de redução de direitos de cidadania, haja vista o direcionamento das políticas públicas para o desenvolvimento econômico do país, correspondente a uma concepção economicista/produtivista da sociedade, na qual a função meritória dos indivíduos consistia em produzir, distribuir e consumir bens e serviços²³⁴.

Ocorre que, com o movimento de democratização do país e com o reconhecimento de que não há desenvolvimento no campo econômico, sem

²³² BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. **Panorama Político 2022**: Opiniões sobre sociedade e democracia.

²³³ ARISTÓTELES. **Política**. p.174.

²³⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. Lua Nova: Revista de cultura e política, n. 38, p. 223–237, dez. 1996. p. 223. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LPd>. Acesso em: 12 abr. 2025.

concomitante desenvolvimento social e político, a educação política passou a ser de importância crucial.

Contudo, ainda que a educação seja um direito fundamental e consta como tal na CRFB de 1988, proporcionando oportunidades sociais de forma igualitária aos cidadãos brasileiros, fato é que, passados mais de trinta e seis anos desde a Assembleia Constituinte, sequer o princípio constitucional que garante o acesso universal à escola conseguiu ser cumprido.

Hodiernamente, o que se vê são vidas e oportunidades perdidas em decorrência da má gestão dos bens, serviços e atividades administrativas, que eleva a insatisfação política e faz com que o cidadão passe a ter a percepção de uma existência que só é possível na condição de contribuinte, consumidor e demandante de benefícios²³⁵, com isso, afastando-o da ação política.

A falta ou a baixa qualidade da educação para a democracia fica evidente diante dos dados publicados pelo relatório DataSenado, pois detalha um panorama político do Brasil no qual se destaca a falta de conhecimento do eleitor sobre o sistema político²³⁶:

Um ponto que merece destaque é a grande dificuldade encontrada por todos nos **grupos focais** de definir a palavra democracia. As associações mais comuns estão relacionadas às garantias individuais: “Liberdade de expressão”, “Direito de ir e vir”, “Igualdade”, “Todos têm os mesmos direitos”, “O governo do povo”, “Nós elegemos o candidato para estar ali”, “Constituição”, “Liberdade”, “Respeito”, “Direito”, “Oportunidade ao cidadão”, “Direito e igualdade para todos”, “Direito de opinião”, “Liberdade e direito para todos”, “Direitos iguais para todos”, “Sem censura” e “A maioria decide”.

A excepcional influência do pensamento clássico de Aristóteles²³⁷ sobre os temas da educação do cidadão, a formação da cidade e os reflexos na democracia, mostra-se atualizada e totalmente pertinentes:

²³⁵ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 38, p. 223–237, dez. 1996. p. 224. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLWKGYV8TNKLLKrRR6LpD>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²³⁶ BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. **Panorama Político 2022**: Opiniões sobre sociedade e democracia. [grifou-se]

²³⁷ ARISTÓTELES. **Política**. p.194.

De outro lado, nas democracias consideradas mais democráticas, ocorre o oposto do que seria desejável, pois nelas se define erradamente a liberdade (pensa-se que as duas características distintivas da democracia são a soberania da maioria e a liberdade), pois se supõe que o justo é a igualdade, e a soberania é a expressão da vontade da maioria, e liberdade é cada um fazer o que quer; conseqüentemente, em tais democracias cada um vive como quer, ou como diz Eurípides, “ao sabor de seus caprichos”. Mas isto é mau, pois viver de conformidade com preceitos constitucionais não é escravidão, mas salvação. Falando de um modo geral, estas são as causas das alterações e destruição das constituições, e as de sua preservação e continuidade.

Desse modo, as pessoas sequer conhecem o espírito da norma e o verdadeiro significado de democracia, igualdade e liberdade. Então, como poderão viver adequadamente na/em sociedade, cumprindo suas obrigações como cidadãos e usufruindo dos direitos que lhes são assegurados constitucionalmente?

Portanto, é no cerne da crise do ensino que reside a crise da educação, em que muitos continuam a acreditar que estão vivendo sob uma democracia e o seu desmantelamento é imperceptível, ou talvez não.

2.3.3 Educação para a Democracia

No sistema de ensino brasileiro existe um “espaço” para a educação do cidadão, contudo, na maioria das vezes ela apresenta-se como mero ornamento retórico ou, então, é confundida com civismo. Todavia, não existe ainda a “educação para a democracia”, entendida a partir da óbvia universalização do acesso de todos à escola, tanto para a formação de governados/administrados quanto de governantes²³⁸.

Ao contrário, o que ainda se vê no Brasil, como no exemplo criticado por Alain no sistema francês, é "um ensino monárquico, ou seja, aquele que tem por objetivo separar os que serão sábios e governarão, daqueles que permanecerão ignorantes e obedecerão"²³⁹.

²³⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 38, p. 223–237, dez. 1996. p. 224. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LpD>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²³⁹ ALAIN, Propos. **Enseignement monarchique**. [S. l.]: Ed. Pleiade, 1910, p.75

Anísio Teixeira também tece sua crítica à

[...] escola paternalista, destinada a educar os governados, os que iriam obedecer e fazer, em oposição aos que iriam mandar e pensar, falhando logo, deste modo, ao conceito democrático que a deveria orientar, de escola de formação do povo, isto é, do soberano, numa democracia²⁴⁰.

Em que consiste, então, a educação para a democracia?

Antes de oferecer uma possível resposta, faz-se necessário trazer alguns conceitos iniciais e teóricos como premissas a esta, a começar por democracia, aqui entendida como o regime político fundado na soberania popular e no respeito integral aos direitos humanos. Esta breve definição tem a vantagem de agregar democracia política e democracia social, liberdade e justiça²⁴¹.

Essa definição reúne os pilares da “democracia dos antigos” e da “democracia dos modernos”: a primeira e bem explicitada por Benjamin Constant (1819) e Hannah Arendt (1965) como sendo a liberdade para a participação na vida pública; já a segunda é associada ao ideal republicano e aos valores do liberalismo e da cidadania contemporânea, quais sejam, as liberdades civis, a igualdade e a solidariedade, a alternância e a transparência no poder, o respeito à diversidade e o valor da tolerância²⁴².

A educação é aqui entendida, basicamente, como a formação do ser humano para desenvolver suas potencialidades de conhecimento, de julgamento e de escolha para viver conscientemente em sociedade, o que inclui também a noção de que o processo educacional, em si, contribui tanto para conservar quanto para mudar valores, crenças, mentalidades, costumes e práticas, auxiliando o indivíduo a se situar socialmente, a se defender e a proteger a si e aos seus²⁴³.

²⁴⁰ TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1936.

²⁴¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 38, p. 223–237, dez. 1996. p. 225. Disponível em: <https://www.scielo.br/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LpD>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²⁴² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 38, p. 223–237, dez. 1996. p. 225. Disponível em: <https://www.scielo.br/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LpD>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²⁴³ MORIN, Edgar. **Ensinar a viver**: manifesto para mudar a educação. p.183.

Ao criticar a democracia do final do século XIX e começo do século XX, John Dewey²⁴⁴ afirmava que uma sociedade democrática não requeria apenas o governo da maioria, mas a possibilidade de desenvolver em todos os seus membros a capacidade de pensar, de participar na elaboração e aplicação das políticas públicas e ainda de poder julgar os resultados. O filósofo americano estava falando, sem dúvida, em educação para a democracia²⁴⁵.

Em sua obra máxima, quando se refere ao que define como “leis da educação”, Montesquieu²⁴⁶ estabelece uma relação indispensável entre o tipo de regime político e o sistema educacional. Para Montesquieu, é impossível uma república sem educação republicana, assim como é impossível uma educação igualitária em um regime que não o seja.

Depois de expostos esses conceitos, pode-se dizer que a educação para a democracia compreende duas dimensões: a formação para os valores republicanos e democráticos e a formação para a tomada de decisões políticas, pois em uma sociedade democrática, ninguém nasce governante ou governado, mas com a possibilidade de vir a sê-lo, alternativamente.²⁴⁷

Em sua primeira dimensão, a educação para a democracia consiste na formação do cidadão para viver os grandes valores republicanos²⁴⁸ e democráticos – de certo modo identificados com a tríade da Revolução Francesa e com as gerações de direitos humanos (do século XVIII ao século XX), que englobam as liberdades civis, os direitos sociais e os de solidariedade dita “planetária”.

A educação como formação e consolidação de tais valores torna o ser humano ao mesmo tempo mais consciente de sua dignidade e de seus semelhantes

²⁴⁴ DEWEY, John. **Democracy AND Education**. New York: Macmillan, 1916.

²⁴⁵ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 38, p. 223–237, dez. 1996. p. 225. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LpD>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²⁴⁶ MONTESQUIEU. **De L 'Esprit Des Lois**. Tomo 1. Livro LV. Paris: Ed. Gamier, 1973.

²⁴⁷ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 38, p. 223–237, dez. 1996. p. 226. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LpD>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²⁴⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 38, p. 223–237, dez. 1996. p. 226. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LpD>. Acesso em: 12 abr. 2025.

– o que garante o valor da solidariedade –, assim como o torna mais apto para exercer a sua soberania enquanto cidadão. Trata-se, pois, de uma curiosa inversão política, como se fosse um paradoxo: nas democracias a educação pública pode ser um processo iniciado pelo Estado, mas para fortalecer o povo perante o Estado, e não o contrário.

Já em sua segunda dimensão, a educação para a democracia consiste na cidadania ativa, ou seja, a formação para a participação na vida pública. Isso significa participar como cidadão comum ou como governante. A educação não consiste apenas no processo social que permite ao indivíduo, enquanto governado, ter conhecimento de direitos e deveres e deles dar conta com escrúpulo e inteligência, mas sim capacitar a todos para a posição de governante em potencial²⁴⁹.

Essa educação tem uma metodologia própria, cuja estrutura é dada pelas regras da argumentação, com sua lógica própria, bem diversa da lógica da demonstração científica. Além das duas dimensões da educação para a democracia, é necessário destacar que há outros elementos indispensáveis e interdependentes para o seu amplo desenvolvimento, os quais consistem na formação intelectual e a informação, a educação moral e a educação do comportamento²⁵⁰.

Quando se fala em formação intelectual e informação, considera-se o desenvolvimento da capacidade de conhecer para melhor escolher, para criticar, interrogar e julgar. Para desenvolver essa capacidade no cidadão, é preciso começar por informá-lo e introduzi-lo às diferentes áreas. A falta ou insuficiência de informações reforça as desigualdades, fomenta injustiças e origina ameaças²⁵¹.

No tocante à educação moral, tem-se a introdução aos valores republicanos e democráticos, que não se aprendem intelectualmente apenas, mas, sobretudo, pelo desenvolvimento de uma consciência ética. Já o desenvolvimento da educação comportamental, desde a educação destinada à primeira infância, trata do

²⁴⁹ CANIVEZ, P. **Eduquer le citoyen?** Paris: Ed. Hatier, 1990.

²⁵⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 38, p. 223–237, dez. 1996. p. 228. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LpD>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²⁵¹ MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. p. 94-97.

desenvolvimento de habilidades voltadas à empatia, à tolerância, ao bem comum, estimulando a solidariedade e cooperação entre os cidadãos²⁵².

Em linhas gerais, portanto, a educação para a democracia exige conhecimentos básicos da vida social e política e uma correspondente formação ética e moral e a escola é o *locus* privilegiado, embora sofra, atualmente, a concorrência de outras instituições, tais como os meios de comunicação de massa²⁵³.

Contudo, a escola continua sendo a única instituição cuja função oficial e exclusiva é a educação, onde, através do exercício da iniciativa, da insistência, da persistência, constrói-se a força de carácter e se prepara cada aluno para realizar julgamentos de valor, ou seja, é nela onde se inicia o difícil e complexo processo de aprendizagem dos hábitos democráticos e das suas práticas da decisão.

Como Dewey deixou claro em sua obra de 1909, intitulada *The moral Principles in Education*, “A única forma de preparar para a vida social é implicar-se na vida social”²⁵⁴, exatamente como na preparação para a democracia, que só é possível através do exercício e da aquisição de hábitos democráticos. Em ambos os casos, ao autor parece-lhe que “O indivíduo tem que ter o poder de defender alguma coisa nas condições de vida face aos actuais [sic] conflitos da vida”²⁵⁵.

Aristóteles²⁵⁶ também defendia a educação, adaptada às formas de governo, como o meio mais eficiente para assegurar a estabilidade da constituição:

Com efeito, não haverá utilidade alguma nas melhores leis, ratificadas pela aprovação unânime dos cidadãos, se estes não forem preparados e educados dentro do espírito da constituição, ou seja, democraticamente se as leis forem democráticas, e oligarquicamente se forem oligárquicas, pois se um cidadão for discrepante, a cidade também sê-lo-á²⁵⁷.

²⁵² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 38, p. 223–237, dez. 1996. p. 228. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LpD>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²⁵³ MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**.

²⁵⁴ LIMA, Licínio C. Democracia e educação: Dewey em tempos de crise da educação democrática. **Education Policy Analysis Archives**, v. 29, n.154, nov. 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/74905>. Acesso em: 12 abr. 2025.

²⁵⁵ DEWEY, John. **Moral principles in education**. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1975. p. 50.

²⁵⁶ ARISTÓTELES. **Política**. p.194.

²⁵⁷ ARISTÓTELES. **Política**. p.194

Assim, a aprendizagem da democracia pela prática da participação representa um valor intrínseco, substantivo, da educação; razão pela qual, ao contrário dos valores instrumentais, não poderá ser comparada nem mensurada, designadamente pela hierarquização das disciplinas escolares que provoca o “congestionamento do currículo”²⁵⁸.

2.4 ÍNDICES VERIFICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA APONTAM PARA A SUSTENTABILIDADE: UMA ANÁLISE DA PERSPECTIVA DA ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (ATRICON)

Num cenário global caracterizado por crises e desafios decorrentes da globalização, integração e interdependência – como discutido nos subcapítulos anteriores – as demandas da sociedade pressionam o Estado a adotar novas formas de pensar e agir, uma vez que precisa dar respostas rápidas e eficientes à sociedade. Nesse contexto, as práticas e os princípios inicialmente desenvolvidos no âmbito da governança corporativa foram adaptados e incorporados à Administração Pública, tanto em nível global quanto nacional.

Esta adaptação busca promover a eficiência, a celeridade e a eficácia na administração dos recursos econômicos e sociais, alinhando-se aos objetivos do desenvolvimento sustentável do Estado-Nação, conforme introduzido no início deste capítulo.

Nesse contexto, sempre é bom lembrar os paradigmas de sucesso estabelecidos inicialmente pelo Banco Mundial, por meio do projeto Worldwide Governance Indicators (WGI), que podem ser utilizados para medir o desempenho dos governos em relação aos ODS:

O WGI baseia-se nas opiniões dos formuladores de políticas, empresários e representantes da sociedade civil relatados em 32 fontes de dados para construir indicadores para seis propriedades funcionais de governança: 1) Voz e Responsabilidade (VA), 2) Estabilidade Política (PS), 3) Eficácia do governo (GE), 4) Qualidade

²⁵⁸ DEWEY, John. **Democracia e educação**. Lisboa: Didáctica Editora, 2007. p. 213.

regulatória (RQ), 5) Estado de Direito (RL) e 6) Controle de Corrupção (CC).²⁵⁹

Os indicadores inicialmente estabelecidos pelo Banco Mundial têm motivado diversas outras instituições, como a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), em definir diretrizes relacionadas à temática da transparência dos Tribunais de Contas e dos Jurisdicionados, assim como estimular a participação social e, sobretudo, a *accountability*²⁶⁰.

Não só isso, a Atricon tem estabelecido diretrizes aos Tribunais de Contas do Brasil, com base nos princípios da governança pública, que compreendem essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e *accountability* postos em prática, para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão²⁶¹.

Seu propósito é a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade, vez que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas oferece os benefícios de controle e de promoção do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, de assegurar maior eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas implementadas. Para tanto, boas práticas de governança fortalecerão e aumentarão o desempenho do controle externo, com repercussão na melhoria dos serviços prestados à sociedade²⁶².

²⁵⁹ KHATIB, Ahmed Sameer El. Governança no setor público: indicadores de governança do banco mundial e sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. **RTTC**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 131-155, nov. 2019. p. 134. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24228_arquivo.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023.

²⁶⁰ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução nº 01, de 02 de junho de 2023**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados”. Brasília, DF: Atricon, 2023b. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Resolucao-no-01-de-02-de-junho-de-2023-Diretrizes-de-Transparencia-dos-TCs-e-dos-jurisdicionados-Assinado.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2023.

²⁶¹ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução nº 12, de 30 de novembro de 2018**. Diretrizes de Controle Externo 3303/2018/Atricon Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3303/2018 relacionadas à temática “Governança nos Tribunais de Contas”. <https://www.atrimon.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-12-2018-Diretrizes-3303-Governan%C3%A7a.pdf>. Acesso em 18 mar. 2025.

²⁶² ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução Nº 12, de 30 de novembro de 2018**. Diretrizes de Controle Externo 3303/2018/Atricon Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3303/2018 relacionadas à temática “Governança nos Tribunais de Contas”. <https://www.atrimon.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-12-2018-Diretrizes-3303-Governan%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

A Resolução Atricon nº 03/2015²⁶³, por exemplo, estabelece diretrizes que concretizam a governança por meio de seus princípios de transparência, *accountability*, participação popular, controle social e acesso à informação, no eixo temático da educação, ao implantar nos Tribunais de Contas um sistema integrado de controle da Administração Pública, buscando a uniformização de procedimentos para uma análise de dados governamentais, como aspectos da gestão contábil, fiscal e orçamentária, mas sob o viés do controle de sustentabilidade, conforme será melhor demonstrado no capítulo seguinte.

A Portaria Conjunta nº 001/2024 de 23 de outubro de 2024²⁶⁴ Soma-se à Resolução, na qual os Presidentes da Atricon, do Instituto Rui Barbosa (IRB) e do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) designam um grupo de trabalho com o objetivo de apresentar as etapas de planejamento, execução, relatório e recomendações da auditoria operacional coordenada nacional na temática da primeira infância.

Isso com base na necessidade de promover o aprimoramento das práticas de auditorias do controle externo, cujo objetivo é avaliar a eficiência e a eficácia das políticas públicas de promoção do desenvolvimento integral na primeira infância, dando ênfase às visitas domiciliares, e à sua intersectorialidade com as políticas de saúde, educação, saneamento, assistência social e segurança.

É o que se vê, por exemplo, nos Direcionadores Estratégicos aprovados pela Direção da Atricon que nortearão a gestão de projetos e atividades para o biênio 2024-2025, o qual estabelece as seguintes diretrizes ao eixo da Educação:

²⁶³ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução nº 03, de 06 de dezembro de 2015.** Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática “Controle externo nas despesas com educação”. Disponível em <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

²⁶⁴ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS; INSTITUTO RUI BARBOSA; CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Portaria Conjunta nº 001, de 23 de outubro de 2024.** Designa Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar as etapas de planejamento, execução, relatório e recomendações da auditoria operacional coordenada nacional na temática da primeira infância. Disponível em <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025. Disponível em <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Portaria-Conjunta-no-001-2024-GT-AOP-Primeira-Infancia.pdf> acesso em 20 mar.2025.

- a) Orientar-se pelos direcionadores estratégicos e pelos pilares da gestão: unidade, continuidade, integração e inovação.
- b) Coordenar ação nacional de fiscalização coordenada sobre a temática “Educação na Primeira Infância”.
- c) Fomentar e apoiar os TCs no aprimoramento da fiscalização e auditoria da educação, em alinhamento com o QATC 19 do MMD-TC e a Resolução atricon 03/2015 (ou a que a substituir), no que couber.
- d) Integrar ações com o Comitê Técnico da Primeira Infância, o Comitê Técnico da Educação e o Comitê Técnico do IEGE e IEGM do IRB.
- e) Integrar ações com o Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil - GAEPE.
- f) Promover o alinhamento das ações do projeto com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS.
- g) Fomentar a inserção da temática nos eventos e produtos da Atricon.
- h) Promover eventos técnicos, se necessários.
- i) Alinhar-se, no que couber, ao ACT s/nº/2023 - Equidade.Info - Políticas Públicas Educacionais, ao ACT s/nº/2022 - Rede Integrar, ao ACT s/nº/2021 - Todos Pela Educação, ao ACT Atricon/MEC/FNDE/CNMP/IRB, ao ACT Atricon/CNMP - Sede de Aprender e ao ACT s/nº/2022 - TCE-SP/tecnologia para fiscalizações ordenadas.
- j) Prestar contas e informações sobre ações e resultados²⁶⁵.

E várias outras ações têm sido realizadas com o objetivo de aprimorar o monitoramento das metas educacionais e do aprimoramento de dados educacionais, haja vista a necessidade de os Tribunais de Contas acessarem a base de dados do MEC, além de poderem compartilhar e contribuir para a integralização destes. Desta forma, o MEC promoverá maior transparência e segurança nas informações mediante o desenvolvimento de uma Plataforma Nacional de Dados da Educação, que permitirá atualizações frequentes — mensais ou até diárias — garantindo maior precisão e usabilidade dos dados pela Administração Pública²⁶⁶.

Ademais, ressalta-se a existência de várias outras iniciativas isoladas, mas não desarticuladas, as quais também apontam para a aplicação dos princípios da governança, como o papel fiscalizador desempenhado pelo Ministério Público, com fundamento no Decreto Presidencial nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007, que criou a

²⁶⁵ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Direcionadores estratégicos: projetos e atividades** – Gestão 2024-2025. Versão 2.0 de 07.05. Brasília: Atricon, 2024. p. 48. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Direcionadores-estrategicos-Atricon-Gestao-2024-2025-versao-2.0-de-07.05.pdf#page=48.21>. Acesso em: 19 mar. 2025.

²⁶⁶ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Atricon e MEC discutem regulamentação da Lei de Acesso a Microdados da Educação**. 19 mar. 2025. Disponível em: <https://atrimon.org.br/atrimon-e-mec-discutem-regulamentacao-da-lei-de-acesso-a-microdados-da-educacao/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) e apontou a adoção do Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises pelo Conselho Ministerial em 2005, além do modelo de participação popular via Conselhos, entre outras medidas²⁶⁷.

Nesse sentido, há uma quantidade significativa de literatura sobre associações que abordam importantes dimensões de governança e desenvolvimento que podem tornar a agenda dos critérios de governança para os Estados-Nação em ações mais concretas.

Para avaliar a aplicabilidade desses critérios, um exemplo seriam os indicadores de governança da Unicef que, em parceria com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), com o intuito de apoiar os municípios no processo de cálculo dos recursos aplicados pelas prefeituras em benefício das crianças de 0 a 6 anos, lançou em Brasília, no dia 13 de fevereiro de 2025, o Guia de Apuração do Gasto Social com a Primeira Infância para Municípios (GSPI-M)²⁶⁸.

Trata-se de uma ferramenta que fornece orientações para que as unidades federativas atendam à exigência de dados estabelecida pelo Marco Legal da Primeira Infância²⁶⁹. O documento leva em consideração que o atendimento pleno dos direitos da criança na primeira infância depende de uma ampla rede de políticas que vão da saúde à cultura, passando por educação, assistência social, saneamento básico, o lazer e o brincar, entre outras temáticas.

²⁶⁷ BENEDICTO, Samuel Carvalho de *et al.* Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [s.l.], v. 15, n. 2, p. 286–300, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87828781010>. Acesso em: 05 ago. 2023.

²⁶⁸ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **UNICEF e Direitos Humanos lançam “Guia de apuração do gasto social com a primeira infância para municípios” nesta quinta (13)**. 12 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/unicef-e-direitos-humanos-lancam-201cguia-de-apuracao-do-gasto-social-com-a-primeira-infancia-para-municipios201d-nesta-quinta-13>. Consulta em: 19 mar. 2025.

²⁶⁹ BRASIL. Lei n.º 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n.º 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei n.º 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 9 mar. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

Além disso, a UNICEF utiliza ferramentas que permitem o monitoramento de gastos e a priorização da primeira infância no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Nessa agenda, a Unicef defende que “O desenvolvimento sustentável não vai acontecer se as crianças não tiverem oportunidades justas”²⁷⁰.

Desse modo, observa-se que instituições privadas, a exemplo da Atricon e da UNICEF, podem contribuir para o aperfeiçoamento da governança pública no Brasil, inclusive, com a promoção de políticas públicas para o desenvolvimento social em articulação com a Agenda 2030.

Entre as ações destacadas estão a fiscalização e o controle de políticas públicas essenciais, como educação, saúde, segurança, previdência, obras públicas e meio ambiente, onde há um compartilhamento e implementação de metodologias e ferramentas para mensurar os benefícios das ações dos Tribunais de Contas. Estudo recente apontou que essas instituições geraram mais de R\$ 400 bilhões de benefícios para a sociedade em 2023²⁷¹.

²⁷⁰ “Os 193 Estados membros da ONU, incluindo o Brasil, comprometeram-se a adotar a chamada Agenda Pós-2015, considerada uma das mais ambiciosas da história da diplomacia internacional. A partir dela, as nações trabalharão para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estão baseados nos compromissos para as crianças e os adolescentes nas áreas de pobreza, nutrição, saúde, educação, água e saneamento e igualdade de gênero contidos nos precursores dos ODS, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os ODS também incluem novos objetivos e metas relacionados à proteção da criança e do adolescente, à educação infantil e à redução das desigualdades. Essa nova agenda apresenta uma oportunidade histórica para melhorar os direitos e o bem-estar de cada criança e cada adolescente, especialmente os mais desfavorecidos, e garantir um planeta saudável para as meninas e os meninos de hoje e para as futuras gerações. Vamos trabalhar em parceria com governos, sociedade civil, empresas, universidades e outras agências das Nações Unidas – e especialmente com as crianças, os adolescentes e os jovens – para fortalecer o que funciona, inovar para melhorar soluções e resultados, medir o progresso e compartilhar lições aprendidas. Não pode haver desenvolvimento sustentável, prosperidade ou paz sem equidade – oportunidades justas para cada criança e cada adolescente. Se as crianças e os adolescentes mais desfavorecidos não compartilham desse progresso, ele não será sustentável. A nova agenda tem o potencial de definir o desenvolvimento global em um caminho mais equitativo. Ela dá a oportunidade de se oferecer a todas as crianças e todos os adolescentes as ferramentas, as habilidades e os serviços de que necessitam para sobreviver, prosperar e percorrer a maior parte de sua vida”. In: UNICEF. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Ainda é possível mudar 2030**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel> . Acesso em: 05 ago. 2023.

²⁷¹ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Atricon divulga relatório de atividades e entregas de projetos em 2024**. 02 dez. 2024. Disponível em: <https://projetos.atricon.org.br/midia/atricon-divulga-relatorio-de-atividades-e-entregas-de-projetos-em-2024-juc94ttuphk6o90q4wdz09j8>. Consulta em: 19 mar. 2025

Como exemplo do resultado de todo esse arcabouço normativo que estabelece uma série de diretrizes para o aprimoramento das ações do controle externo (entre estas a realização de auditorias coordenadas, integradas e uniformes), tem-se o relatório consolidado referente à Operação Educação – Fiscalização Ordenada Nacional²⁷², que divulgou o levantamento inédito realizado pelos 32 Tribunais de Contas brasileiros:

[...]

revelou que 57% das salas de aula visitadas, entre 24 e 26 de abril de 2023, em todos os Estados, são inadequadas. Janelas, ventiladores e móveis quebrados e iluminação e ventilação insuficientes estão entre os principais problemas encontrados.

Em 20% dos estabelecimentos de ensino, ainda foram detectadas falhas na limpeza e higienização das dependências escolares.

Em 31%, não há coleta de esgoto e em, 89%, não existe AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) válido. O documento atesta o cumprimento das regras de combate a incêndios.

A situação é ainda mais grave porque muitas unidades também não dispõem de equipamentos como hidrantes (86%) e extintores (44%).

Essa interdisciplinaridade demonstra claramente o exaurimento do Estado, colocando as vertentes do Direito em vias de transnacionalização com o fim de se articularem em múltiplos níveis: governos, administrações locais, instituições intergovernamentais, cortes ultraestatais e nacionais, *networks*, organismos híbridos (público-privado), organizações não governamentais (ONGs) e os próprios indivíduos²⁷³.

²⁷² Nota: A iniciativa, pioneira no país, é fruto de uma parceria entre a Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). Ao longo de três dias, 1.088 escolas de 537 cidades de todo o Brasil foram auditadas. Elas foram escolhidas a partir de indicadores de situações críticas relacionadas à infraestrutura que constam no Censo Escolar 2022. Os 200 itens analisados englobam aspectos referentes à acessibilidade, estrutura e conservação, saneamento básico e energia elétrica, sistema de combate a incêndios, alimentação, esporte, recreação e espaços pedagógicos. ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Operação Educação: fiscalização ordenada nacional – relatório consolidado – Brasil**. Brasília: Atricon, abr. 2023. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Operacao_Educacao_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

²⁷³ PAFFARINI, Jacopo; ROSENFELD, Luis; STAFFEN, Márcio Ricardo. (Orgs.). **Transnacionalismo, globalização e direitos humanos**. Itajaí: UNIVALI, 2015.

Para além de “avaliar o simples cumprimento de metas numéricas”²⁷⁴, como acontece com a avaliação de relatórios de contas de gestão e/ou de governo que informam a aplicação de recursos públicos vinculados – constitucionais e fiscais –, o ideal é “equilibrar o uso de indicadores quantitativos e qualitativos, alinhando a avaliação de desempenho ao real impacto das ações públicas”.

Este modelo está alinhado às novas demandas sociais, que também demandam a transformação e profissionalização da Administração Pública e, por sua vez, uma evolução da missão constitucional dos Tribunais de Contas do Brasil, conforme será demonstrado no próximo capítulo.

²⁷⁴ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Indicadores que importam: como avaliar o setor público além dos relatórios**. 14 mar. 2025. Disponível em: <https://atrimon.org.br/indicadores-que-importam-como-avaliar-o-setor-publico-alem-dos-relatorios/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

Capítulo 3

TRIBUNAL DE CONTAS COMO UM TRIBUNAL DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE: PARA ALÉM DAS CONTAS

A configuração dos Tribunais de Contas, estabelecida pela CRFB de 1988²⁷⁵, confere-lhes a importante função de controle da Administração Pública, auxiliando o Poder Legislativo²⁷⁶ na missão de acompanhar a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas que integram os entes federativos – quanto à legalidade, legitimidade e economicidade –, contribuindo, dessa forma, com o aperfeiçoamento da Gestão Pública em benefício da sociedade.

Contudo, nesse cenário de crise sistêmica e multidimensional, as decisões tomadas não têm se mostrado eficazes ou eficientes. Isso se deve a que os entes federativos têm falhando com os seus compromissos de assegurar o cumprimento dos fundamentos republicanos do art. 1º, da CRFB de 1988, além de deixarem de promover os seus objetivos fundamentais, que consistem na erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais e regionais e de promoção do bem comum constantes no art. 3º, da do mesmo preceito constitucional²⁷⁷.

²⁷⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

²⁷⁶ “Em análise à história do constitucionalismo brasileiro, verifica-se que foi esse o entendimento abraçado pelo legislador originário, contudo, não obstante o Controle Externo, por força do que insculpido no art. 70 da CRFB/198, ser realizado pelo Congresso Nacional, determinando a norma que o faça sob os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, é preciso deixar cristalino que o Parlamento não o faz diretamente. Essa incumbência é competência legítima e específica dos Tribunais de Contas, como expresso no art. 71 da CRFB/1988. Assim, cabe ao Legislativo legislar e controlar o Poder Judiciário e Executivo, mas deve-se registrar que, diretamente, exerce apenas o controle político, ficando o Controle Externo tecnicamente a cargo das Cortes de Contas.” In: COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública**. p. 82-83.

²⁷⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

O presente capítulo tem por objetivo demonstrar como os princípios da governança pública abrem “novas possibilidades” de atuação dos Tribunais de Contas do Brasil na materialização dos objetivos constitucionais e direitos fundamentais, à luz da tutela da Sustentabilidade²⁷⁸. Este princípio vincula a Administração Pública na prática dos atos administrativos e na tomada de decisões, além de (re)orientar o aprimoramento do exercício do Controle Externo quanto aos seus meios instrumentais, conduzindo-o a um novo controle, o Controle de Sustentabilidade²⁷⁹.

Nesse sentido, propõe-se uma interpretação conjunta dos dispositivos constitucionais que determinam a competência dos Tribunais de Contas, do art. 70 e seguintes, em cotejo com os princípios do art. 1º e com objetivos fundamentais do art. 3º, em conjunto com os princípios da Administração Pública do art. 37, todos da CRFB²⁸⁰, e todos sob o comando do §1º, do art. 5º dessa Carta Magna²⁸¹, de maneira a considerar as regras e princípios de ordem jurídico-constitucional, especialmente o da sustentabilidade.

Dessa forma, sustenta-se a existência de um Tribunal para além das Contas, o qual realiza controle de legalidade no sentido amplo, com subordinação ao direito. Esse controle não se limita somente a uma conformidade normativa, mas se projeta em direção à efetivação do princípio da dignidade da (e para além da) pessoa humana²⁸².

Por este motivo, revela-se inadequada uma atuação restrita à pura análise contábil, orçamentária e financeira quanto à aplicação dos recursos vinculados e

²⁷⁸ Tema da tese de doutorado: COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública**.

²⁷⁹ Tema da tese de doutorado: CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**. 2016. 321f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8106>. Acesso em: 30 ago. 2024

²⁸⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

²⁸¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

²⁸² CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à Saúde e o dever fundamental à Educação**: na lupa dos tribunais (para além) de contas. p. 80.

percentuais mínimos estabelecidos na Constituição, o que se mostra incompatível com o desenvolvimento sustentável.

Este capítulo, em linhas gerais, pretende corroborar e fundamentar o próprio objeto desta pesquisa, qual seja: que o controle de sustentabilidade para a tutela da sustentabilidade – defendida pelos Tribunais de Contas em face dos atos da Administração Pública – tem como objeto de sua sindicância a análise da obediência ao princípio da sustentabilidade. Defende-se que somente há efetividade nos mencionados atos se plenamente alinhados aos princípios constitucionais, notadamente ao metaprincípio da sustentabilidade, por sua notória natureza estrutural do Estado Constitucional, além da implementação das diretrizes de governança pública.

Nesse sentido, o novo controle de sustentabilidade exercido pelas Cortes de Contas requer, preliminarmente, passagem pelo debate sobre a evolução da missão constitucional dos Tribunais de Contas, assim como a elevação da sustentabilidade a princípio constitucional, sem o qual restaria inviável ou mesmo improfícuo o avanço no tema.

É nessa concepção que os subtópicos do Capítulo 3 desta dissertação foram desenvolvidos, de forma que se permita, por fim, evidenciar os elementos que caracterizam a sustentabilidade, seu conceito, suas dimensões e seus reflexos jurídicos promanados do texto Constitucional, enquanto direito fundamental para além da dimensão ambiental.

3.1 EVOLUÇÃO DA PRINCIPAL MISSÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Em princípio, a configuração do Tribunal de Contas instituída CRFB de 1988²⁸³ conferiu-lhe a importante função de controle da Administração Pública, auxiliando o Poder Legislativo na missão de acompanhar a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas

²⁸³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

que integram os entes federativos quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, o que implica em fiscalizar a condução gerencial da máquina pública²⁸⁴.

Assim, ao estabelecer os artigos 70 e 71, a Carta Magna previu expressamente o *múnus público* dos Tribunais de Contas, aos quais se creditou a presunção de veracidade técnica, atuando como órgão certificador da regular e legítima aplicação dos recursos de todas as unidades administrativas de quaisquer dos Poderes. Além disso, exercem o controle sobre qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, incluindo as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público²⁸⁵.

Apesar da obscuridade do cenário vivenciado pelo Brasil no período da ditadura militar, época em que foram suprimidas uma série de atribuições das Cortes de Contas – entre elas, a emissão dos pareceres prévios e o controle financeiro e orçamentário –, foi na própria Constituição de 1967 que os Tribunais de Contas fortaleceram alguns dos seus instrumentos de controle, tais como as auditorias e inspeções²⁸⁶. Com o passar dos anos, o processo evolutivo da sociedade e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito contribuíram para que recuperassem seu protagonismo e iniciassem o processo de ampliação da sua missão institucional.

Tal processo evolutivo advém das demandas da sociedade, num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência, que exigem um novo pensar e agir do Estado, elemento central para corrigir, impulsionar e direcionar as capacidades do mercado e da sociedade civil, em prol do bem-estar coletivo. Entretanto, não só nos relatórios de auditoria e/ou inspeção emitidos pelas Cortes, assim como naqueles publicados por diversas entidades da sociedade civil que monitoram o desenvolvimento sustentável, tem-se observado a ausência ou a pouca alteração do *status quo* da sociedade, o que se mostra incompatível aos objetivos do

²⁸⁴ PAULA, Felipe Mottin Pereira de. **Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública**. p. 36

²⁸⁵ PAULA, Felipe Mottin Pereira de. **Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública**. p. 36-37.

²⁸⁶ COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública**. p. 72.

Estado (artigo 3º, CRFB/88) e aos objetivos da Agenda 2030, conforme já mostrado anteriormente.

Nesse sentido, algumas são as discussões sobre a atuação dos Tribunais de Contas, principalmente no que tange à efetividade de suas decisões, haja vista os resultados publicados pelos diversos indicadores de políticas públicas, como os dados do INEP para a educação infantil (subcapítulo 1.4.2, capítulo 1), bem como os diversos relatórios realizados por grupos e trabalho da sociedade civil.

A título de exemplo, menciona-se o último Relatório Luz (2023)²⁸⁷, que concluiu que o país retrocedeu em 102 metas (60,35%), teve 14 (8,28%) ameaçadas, 16 (9,46%) estagnadas em relação ao período anterior, 29 (17,1%) com progresso insuficiente, apenas 3 (1,77%) com progresso satisfatório e 4 (2,36%) delas sem dados.

Soma-se a estes resultados a medição de desempenho da gestão pública brasileira publicada pela Rede Indicon²⁸⁸ para o exercício de 2023, o qual, por meio da aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)²⁸⁹, observou que, entre os 23 estados²⁹⁰ que participaram da pesquisa e dos 3.721 municípios que

²⁸⁷ Nota: O Relatório Luz 2023 é um documento único no país que faz uma análise do cumprimento das metas da Agenda 2030 no Brasil, tendo como base dados oficiais divulgados pelo Governo Federal. Este ano o documento foi escrito por 82 especialistas de 41 instituições, que, além da análise dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, ainda produziram mais de 160 recomendações ao Governo. INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS (IDDH). **Brasil enfrenta grave retrocesso nas metas para o desenvolvimento sustentável, aponta Relatório Luz.** 20 set. 2023. Disponível em: <https://iddh.org.br/brasil-enfrenta-grave-retrocesso-nas-metas-para-o-desenvolvimento-sustentavel-aponta-relatorio-luz/>. Consulta em: 26 mar. 2025.

²⁸⁸ Nota: Trata-se de uma parceria firmada entre as Cortes de Contas e o Instituto Rui Barbosa -IRB, que deu origem à Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede Indicon, instituída com o escopo de partilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira e auxiliar o Controle Externo por meio da aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM).

²⁸⁹ Nota: O IEGM busca, como foco principal, avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores em sete dimensões selecionadas (saúde, educação, meio ambiente, gestão fiscal, cidade protegida, planejamento e segurança em TI), sendo aplicado anualmente para evidenciar a correspondência entre as ações dos governos e as exigências da sociedade. Considerando a realidade federativa no Brasil, após a identificação do IEGM, será aplicada metodologia equivalente para as demais esferas: Estados e União. (...) Sua finalidade é condensar e aferir dados das administrações municipais para, além da avaliação de conformidade, mensurar e divulgar a efetividade das políticas públicas em prol da sociedade.

²⁹⁰ Não participaram os estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Rondônia. IEGM; REDI INDICON; INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM.** Disponível em: <https://iegm.irbcontas.org.br/>. Consulta em: 25 mar. 2025.

responderam, apenas em um estado brasileiro (São Paulo), os indicadores I-Saúde e I-Fiscal se mostraram em fase de adequação, enquanto os outros 22 estados apontaram para baixo nível de adequação para todos os indicadores.

Assim, nesse contexto de retrocesso, de baixa efetividade ou quase nenhuma eficácia social²⁹¹, é oportuno um controle para além da análise de conformidade, que não “só” afira o cumprimento dos índices constitucionais e fiscais, mas que possa conduzir a Administração Pública a uma prestação de serviço de maior qualidade, em cumprimento aos seus deveres constitucionais:

[...]

uma gestão mais rigorosa dos escassos recursos públicos ao passo que podem, em potencial, conduzir o Poder Público ao cumprimento de suas obrigações sociais com maior hígidez sob o véu da Eficiência, Eficácia e Efetividade.²⁹²

Dessa forma, ademais de apresentar definições como funções, atribuições, natureza e objeto, houve considerável ampliação das competências das Cortes de Contas no texto constitucional, onde passaram, também, a realizar um controle de desempenho, conforme se depreende das lições de Loureiro, Teixeira e Moraes:

No que tange às atribuições dos TCs, destacam-se a definição e a ampliação de suas competências exclusivas como os maiores ganhos para estes órgãos dentro da estrutura de poder. Além da prerrogativa de elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo, eles também assumiram a função de realizar auditorias de desempenho das políticas públicas, superando assim a atividade de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou (...). Isso significa verificar não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado. Inclui-se, ainda, no rol das atribuições, a apreciação da legalidade dos contratos, da admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, além de se manifestar acerca da legalidade das

²⁹¹ Nota: Inglo Wolfgang Sarlet define a eficácia social como: “pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação”. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. p. 240.

²⁹² COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública**. p. 385.

licitações em caráter prévio, evitando, assim, benefícios a determinados grupos econômicos.²⁹³

Essa exigência se fundamenta no pressuposto da própria concepção de democracia substantiva, que aponta como anseio da sociedade o real controle das contas públicas, conjugando não só a eficiência na aplicação dos recursos, mas, sobretudo, a efetividade dos controles estabelecidos, de modo a tornar perceptíveis os benefícios decorrentes do controle exercido²⁹⁴.

Sob essa nova perspectiva, passou-se a compreender a atuação dos Tribunais de Contas como um órgão técnico e especializado, que, em sentido estrito, realiza o controle de legalidade da máquina pública por meio de análises contábil, orçamentária e financeira quanto à aplicação dos recursos vinculados e percentuais mínimos estabelecidos na Constituição, mas que, no sentido amplo, tem foco constante no princípio da dignidade da (e para além da) pessoa humana²⁹⁵, o que extrapola a pura análise de conformidade, mas também tem em mente o dever/direito fundamental à boa Administração Pública, com ênfase na sustentabilidade²⁹⁶.

Isto pode ser percebido no relatório consolidado referente à Operação Educação – Fiscalização Ordenada Nacional. Este relatório divulgou o levantamento inédito realizado pelos 32 Tribunais de Contas brasileiros, e seu conteúdo demonstra uma atuação pautada em uma série de diretrizes para o aprimoramento das ações do controle externo – entre as quais a realização de auditorias coordenadas, integradas, e uniformes. Essa atuação gerou mais de R\$ 400 bilhões de benefícios para a sociedade em 2023 no tema da educação²⁹⁷.

²⁹³ LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública –RAP**: Rio de Janeiro, 43(4): 739-72, jul/ago, 2009, p. 748-749. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a02.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

²⁹⁴ FREITAS, Juarez; IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle de contas reorientado pela sustentabilidade. In: BASEDAS, Daniela Guerra; REZENDE, Elcio Nacur. (Coord.). **V Encontro Internacional CONPEDI Montevidéu, Uruguai – Direito e Sustentabilidade II**. Montevidéu, URU: CONPEDI, 2016. pp. 24–39. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/910506b2/14w4i7ge>. Acesso em: 30 ago. 2024.

²⁹⁵ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à Saúde e o dever fundamental à Educação**: na lupa dos tribunais (para além) de contas. p. 80.

²⁹⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 21

²⁹⁷ Subcapítulo 2.4, Capítulo 2.

Nesse exemplo, demonstra-se como as Cortes de Contas, orientadas por diretrizes de governança no planejamento de suas ações de controle externo, além de obter mais condições para aferir o grau de governança da gestão pública, ainda colabora para uma maior efetividade da Administração Pública, consubstanciada na busca pelo maior benefício social com o mínimo da utilização dos recursos disponíveis²⁹⁸.

Sob esse viés, destaca-se a natureza poliédrica das competências dos Tribunais de Contas²⁹⁹, reflexo do próprio elenco constitucional de suas atribuições, preconizadas no art. 71 da Constituição Federal³⁰⁰. Destaca-se, ainda, que a introdução de competências de natureza operacional e patrimonial pelo constituinte projeta a atividade de controle para além da averiguação meramente contábil.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet³⁰¹, ao abordar o comando constitucional explicitado no §1º do art. 5º da Constituição Federal³⁰², ensina que se trata de norma de cunho inequivocamente principiológico, considerando-a, portanto, uma espécie de mandado de otimização ou maximização que estabelece aos órgãos estatais – incluindo os Tribunais de Contas – a tarefa de reconhecerem a maior efetividade possível aos direitos fundamentais.

Com isso, é indubitável que não cabe mais no Estado pós-moderno, marcado pelas crises, incertezas, complexidades e descrença política de uma sociedade que vivencia os impactos da globalização, acreditar que a missão institucional dos Tribunais de Contas deve estar adstrita tão-somente ao controle da aplicação dos recursos vinculados e percentuais mínimos fixados na Carta Magna.

²⁹⁸ COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública**. p. 386.

²⁹⁹ FREITAS, Juarez; IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle de contas reorientado pela sustentabilidade. p. 27.

³⁰⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

³⁰¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. p. 268.

³⁰² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

Isto porque não cabe mais considerar como satisfatório um controle externo pautado somente em uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração, direta e indireta, quanto à legalidade (em sentido estrito). É essencial que se assumam outras missões institucionais, oriundas de uma interpretação mais abrangente da Constituição Federal³⁰³, tais como a efetividade dos direitos fundamentais ou, em outras palavras, a efetivação da sustentabilidade, haja vista o dever/direito fundamental à boa Administração Pública em consonância com o princípio da equidade intergeracional³⁰⁴.

De tal modo, uma vez que mudaram os tempos desde a criação do Tribunal de Contas no Brasil³⁰⁵, é prudente reconhecer que este órgão técnico – com vinculação ao Poder Legislativo, porém autônomo e independente para o exercício da sua função de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, direta, indireta, fundacional e autárquica –, deva estar vinculado ao dever constitucional de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais³⁰⁶, embasado no fato de que o ser humano constitui a finalidade precípua do agir da Administração Pública³⁰⁷.

Esse entendimento vai ao encontro do consagrado por Ingo Wolfgang Sarlet³⁰⁸, que estende aos Tribunais de Contas a tarefa de maximizar o comando constitucional explicitado no §1º do Art. 5º da CRFB. **Ele defende que esse comando** não deve ser subestimado, devendo ser aplicado a todos os direitos fundamentais sem exceção. Tampouco deve ser superestimado, restringindo-se, portanto, tão

³⁰³ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à Saúde e o dever fundamental à Educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas.** p. 79.

³⁰⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 40.

³⁰⁵ A CRFB de 1891, em seu art. 89, determina-se ser “[...] instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”. Mais adiante, o mesmo artigo estabelece garantias, ao determinar que “[...] os membros do tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão seus lugares por sentença”. CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à Saúde e o dever fundamental à Educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas.** p. 77.

³⁰⁶ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à Saúde e o dever fundamental à Educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas.** p. 195.

³⁰⁷ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à Saúde e o dever fundamental à Educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas.** p. 80.

³⁰⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** p. 268.

somente aos direitos fundamentais e não a todas as normas constitucionais. É importante ressaltar também os direitos políticos, de nacionalidade e os direitos sociais, cuja fundamentalidade parece igualmente inquestionável³⁰⁹.

Para tanto, será imprescindível que ocorra a verdadeira tutela dos direitos fundamentais, a fim de que a verdadeira tutela dos direitos fundamentais se concretize em toda a governança e a gestão pública:

Da definição estratégica a avaliação dos resultados, o controle compreende todos os atos administrativos, de qualquer natureza, e possui amplo espectro, que vai da estrita análise da observância legal à verificação da efetividade das medidas adotadas, avaliando o controle do mérito administrativo – o que abrange, até mesmo, a racionalidade das prioridades e das despesas.

Cabe, portanto, ao Tribunal de Contas verificar o ciclo de governança e gestão, da definição das diretrizes, avaliação e monitoramento, ao planejamento, execução, controle e avaliação de resultados. É dizer, a fiscalização pode tocar uma simples verificação de conformidade com a regra até a análise do alcance dos objetivos e da eficiência dos meios utilizados para o alcance dos resultados de interesse público e social – ou, inclusive, a adequação dos objetivos fixados com os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal³¹⁰.

Dessa forma, não é demais concluir que, mediante uma leitura tópico-sistemática das obras aqui citadas, cumulada com os preceitos da CRFB, deve-se reconhecer a ampliação de poderes implícitos que reformulam a missão constitucional dos Tribunais de Contas, orientando-os a uma atuação pautada em diretrizes de Governança.

Por sua vez, essas diretrizes passam a estabelecer suas atividades voltadas a assegurar que o Estado atenda aos interesses da sociedade por meio de resultados duradouros, à luz do princípio da sustentabilidade, provocando uma reestruturação da Administração Pública a partir da implementação conjunta com os princípios a ela interligados: da participação pública, publicidade e acesso à informação, princípios da prevenção e da precaução, da boa administração pública,

³⁰⁹ “Aliás, a extensão do regime material da aplicabilidade imediata aos direitos fora do catálogo não encontra qualquer óbice no texto constitucional, harmonizando, para, além disso, com a concepção materialmente aberta dos direitos fundamentais consagrada, entre nós”, no art. 5.º, § 2.º, da CRFB. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. p. 262-263.

³¹⁰ PAULA, Felipe Mottin Pereira de. **Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública**. p. 37.

da cooperação (internacional e nacional) e da solidariedade intergeracional, que consubstancia-se no novo controle externo, defendido por Daniela Zago em sua tese doutoral como o “controle de sustentabilidade”³¹¹:

Em síntese, os Tribunais de Contas, ao realizar o *controle de sustentabilidade ecológica*, com amparo no marco legal que dá suporte ao art. 225 da CRFB, deverão averiguar o correto destino dos resíduos sólidos⁷⁰⁹, saneamento ambiental,⁷¹⁰ controle da qualidade das águas,⁷¹¹ índices de poluição,⁷¹² impactos ambientais⁷¹³ e se a gestão ambiental dá primazia às energias renováveis e à aquisição de produtos e serviços sustentáveis.⁷¹⁴ O *controle de sustentabilidade ecológica* deverá também abarcar, conforme o ente público auditado, a fiscalização de quais as medidas tomadas quanto ao combate à desertificação,⁷¹⁵ reversão da degradação da terra, perda de biodiversidade,⁷¹⁶ a responsável gestão das florestas,⁷¹⁷ oceanos e mares⁷¹⁸ e proteção da fauna e da flora em geral.⁷¹⁹ E ainda, adotando-se uma noção mais ampla de ambiente, deverão estar inseridas no *controle de sustentabilidade ambiental*⁷²⁰ questões relacionadas ao “meio ambiente urbano” (Lei n. 10.257/2001 e Lei n. 13.089/2015 - Estatutos da Cidade e da Metrópole) e “meio ambiente do trabalho” (v.g. terceirização abusiva).

Já o controle de sustentabilidade social deverá ter como parâmetro os direitos fundamentais sociais previstos na Carta Constitucional, que integram especificamente a dimensão social. Por tal motivo, um desejável controle de sustentabilidade social *deverá averiguar a gestão da saúde,⁷²¹ da educação,⁷²² da segurança pública, a gestão da previdência social (e da seguridade social, a englobar a assistência social e saúde também), a gestão urbanística⁷²³ a tutelar moradia universal e digna,⁷²⁴ o cumprimento da atenção prioritária à infância,⁷²⁵ inclusão de pessoas com deficiências⁷²⁶ e refugiados em termos ecológicos,⁷²⁷ assim como a gestão da mobilidade urbana,⁷²⁸ de maneira a instrumentalizar o direito ao transporte. O controle da sustentabilidade social, ainda, em conjunto com questões relacionadas às dimensões fiscal e jurídico-política (que lhe dão suporte), também abarcará a fiscalização do acesso público aos dados e informações de interesse público em geral e interesse ambiental [...].*

Nesta perspectiva de reestruturação do Estado, os Tribunais de Contas exercem, portanto, um papel fundamental na indução de melhorias em governança e gestão para a efetivação de políticas públicas, priorizando resultados a meros indicadores:

Se elastece, então, dimensionalmente, a governança do centro de governo e aperfeiçoa-se o alcance de resultados pretendidos pela Administração Pública. O referido formato amolda-se harmonicamente

³¹¹ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**. 2016. 321f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8106>. Acesso em: 30 ago. 2024. P. 179-180.

com os preceitos constitucionais da Sustentabilidade por sua profunda imbricação com a qualidade de vida planetária.³¹²

[...] infere-se que os instrumentos de mensuração da Gestão Pública apropriados pela atividade de Controle Externo conduzem, em perspectiva, à Boa Governança Pública, visto que direcionam a Administração Pública para uma prestação de serviços que perpassa a Sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, portando, efetiva.³¹³

Não obstante, é importante ressaltar que, imbuídos dessa missão (ampliada), os Tribunais de Contas deverão observar a atuação dos gestores públicos, analisando se a dignidade dos administrados é de fato um fim que se busca:

Assim, o controle externo deverá buscar, além da simples análise da aplicação de recursos mínimos estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil (no que se refere à saúde e à educação), uma avaliação da eficácia e efetividade dos direitos fundamentais prestados e do cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana.

Importante ter em mente a dupla função defensiva e prestacional do dispositivo constitucional que reconhece a dignidade como princípio fundamental, com ênfase na segunda função, ou seja, na imposição de condutas positivas no sentido de promoção e proteção da dignidade, tarefa a ser cumprida incessantemente pelos administradores e fiscalizada em um eficiente controle externo.³¹⁴

Esclareça-se, por fim, que o propósito desta análise inicial é apresentar uma melhor visualização da importância de reformulação das atribuições constitucionais atinentes aos Tribunais de Contas, os quais estão a serviço da concretização do princípio da dignidade humana, positivado no art. 1º, inc. III, da Constituição e paralelamente podem contribuir para uma maior efetividade dos direitos fundamentais³¹⁵, ou, em outras palavras, na tutela da sustentabilidade, para o qual se requer a promoção da governança para a sustentabilidade³¹⁶.

³¹² COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública**. p. 386.

³¹³ COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública**. p. 385.

³¹⁴ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação**: na lupa dos tribunais (para além) de contas. p. 27.

³¹⁵ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação**: na lupa dos tribunais (para além) de contas. p. 29.

³¹⁶ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 221.

3.2 DAS DIRETRIZES DE CONTROLE EXTERNO RELACIONADAS À GOVERNANÇA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Com a ampliação da missão constitucional conferida aos Tribunais de Contas, as Cortes precisaram evoluir para colaborar com os entes estatais que têm o dever (direto) de dar cumprimento às demandas sociais. Isso ocorre dado que estão inseridos em uma sociedade complexa e plural, a qual enfrenta uma crise sistêmica e multidimensional, requerendo, para o cumprimento de seu mister de controle externo, o desenvolvimento de modelos de gestão integrados, pensados estes como conjuntos coerentes e sistemáticos de práticas que buscam melhorar o seu desempenho para a solução de problemas coletivos complexos, integrados e interdependentes.

O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas oferece benefícios para a sociedade, na medida em que controla e promove o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, o que assegura maior efetividade das políticas públicas implementadas. Para tanto, a aplicação de boas práticas de governança fortalecerá e aumentará o desempenho do controle externo, com repercussão na melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Alicerçados na governança, as Cortes de Contas devem basear-se em um modelo que leve em conta aspectos de liderança, estratégia e *accountability*, em uma abordagem de múltiplas dimensões do esforço: processos, recursos, estruturas, sistemas informacionais e, principalmente, pessoas – para alinhá-los aos resultados, considerando também outras dimensões, tais como cultura, poder e ética.

Os princípios constitucionais e legais que embasaram a elaboração destas diretrizes são os aplicáveis à Administração Pública, em especial os expressos no art. 37 da Constituição Federal. Assim, a Resolução Atricon³¹⁷ nº 12/2018³¹⁸ que

³¹⁷ Nota: A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), criada no dia 26 de agosto de 1992, atua com o intuito de garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas e de seus Membros (Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos), visando aprimorar o Sistema de Controle Externo do Brasil em benefício da sociedade.

³¹⁸ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução Nº 12, de 30 de novembro de 2018**. Diretrizes de Controle Externo 3303/2018/Atricon Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3303/2018 relacionadas à temática “Governança nos Tribunais de Contas”. <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-12-2018-Diretrizes-3303-Governan%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

estabelece suas diretrizes orientativas ao Controle Externo na temática da governança nos Tribunais de Contas, foi orientada pelos seguintes princípios e fundamentos legais:

Princípios e fundamentos legais

7 Os princípios da Administração Pública constitucionais e legais que embasaram a elaboração destas diretrizes são os aplicáveis à administração pública, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, economicidade e do dever de prestação de contas.

8 Os princípios gerais de governança observados na elaboração dessas diretrizes são os relacionados no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RGB) do Tribunal de Contas da União: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, eficácia, efetividade, probidade, transparência e *accountability*.

9 Também foram adotados os princípios básicos de governança pública previstos no art. 3º do Decreto Federal 9.203/2017, que busca diretrizes destinadas à melhoria e aumento da eficiência do setor público, são eles: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, prestação de contas e responsabilidade.

10 Serviram de referência normativa para elaboração dessas diretrizes: Constituição da República, Lei nº 101/2000 e Decreto nº 9.203/2017.

Nessa seara, as Diretrizes de Controle Externo aprovadas pela Resolução Atricon representam um conjunto de orientações fundamentais para o aprimoramento da gestão e o fortalecimento da governança pública nos Tribunais de Contas. Essas diretrizes são essenciais para garantir que os Tribunais de Contas cumpram sua missão de fiscalizar as atividades do Estado de maneira eficiente, transparente e responsável, gerando benefícios significativos para a sociedade.

A primeira diretriz estabelece a necessidade de definir claramente, em instrumento normativo, as funções das unidades técnicas e administrativas da instituição, com a identificação e mapeamento dos principais processos de trabalho. Isso visa garantir que cada unidade tenha suas responsabilidades bem delineadas, facilitando a gestão e a avaliação de desempenho.

A alta administração dos Tribunais de Contas tem um papel crucial na promoção da governança, sendo responsável pela avaliação, direcionamento e monitoramento do desempenho das unidades técnicas e administrativas. As diretrizes recomendam que essas responsabilidades sejam formalmente estabelecidas,

assegurando que a alta administração esteja comprometida com o alcance dos objetivos organizacionais.

Para promover a ética e a integridade, as diretrizes sugerem a adoção de códigos de conduta para membros e servidores, além de estabelecer critérios formais para a ocupação de cargos comissionados e de gestão, levando em consideração o perfil profissional necessário. A certificação de que os servidores possuem o perfil adequado ao desempenho de suas funções é também uma recomendação importante.

A transparência e a clareza na comunicação são aspectos fundamentais das diretrizes. Elas incluem a definição formal e a divulgação da missão, visão, valores e propósito da instituição, bem como a estratégia institucional, contemplando objetivos, indicadores de desempenho e metas de resultado. Além disso, a participação social no planejamento da instituição é incentivada através de consultas públicas, mesas de diálogo e conferências.

A gestão de riscos é outro ponto crucial abordado pela Resolução, que recomenda o estabelecimento de um modelo de gestão de riscos para possibilitar o gerenciamento dos riscos críticos para a organização. A sustentabilidade econômica, cultural, ambiental e social também deve ser considerada no planejamento, gestão e controle das atividades do Tribunal de Contas.

A prestação de contas deve ser feita em linguagem clara e acessível, com transparência em meios eletrônicos, e a satisfação da sociedade com a prestação de contas deve ser avaliada. Instrumentos que permitam acompanhar se as metas de resultados da instituição estão sendo efetivamente alcançadas são recomendados.

A função de auditoria interna é destacada, com a recomendação de se reporte administrativamente à alta administração, tenha normas ou estatuto para a área, elabore regularmente um Plano Anual de Auditoria Interna, emita relatórios destinados às instâncias internas de governança e avalie o desempenho da área com base em metas e indicadores.

Ademais, as diretrizes estabelecem procedimentos para assegurar a responsabilização dos agentes nos casos de irregularidades praticadas e

recomendam o desenvolvimento contínuo de procedimentos de orientação aos jurisdicionados.

Por fim, embora não seja a última do rol das Diretrizes previstas na Resolução, dada a sua relevância para a definição do planejamento estratégico pelos Tribunais de Contas, estes deverão garantir que as ações do controle externo estejam pautadas nas dimensões³¹⁹ de sustentabilidade, definida no rol dos conceitos como sendo:

Sustentabilidade: ações e atividades humanas que visam suprir as necessidades atuais dos seres humanos sem comprometer o futuro das próximas gerações de modo a ser ambientalmente sustentável, socialmente incluyente e economicamente sustentável.

Indubitavelmente, a Resolução Atricon nº 12/2018 desempenha um papel essencial na reconfiguração dos Tribunais de Contas, vez que (re)organiza e aprimora os instrumentos de controle externo, com modelos de gestão integrados (em forma de conjuntos coerentes e sistemáticos de práticas), que buscam melhorar o seu desempenho para a solução de problemas coletivos complexos.

Através de auditorias precisas, recomendações fundamentadas e monitoramento contínuo, os Tribunais de Contas promovem não apenas a correção de desvios e malversações, mas também incentivam melhorias nos processos de planejamento e execução das políticas públicas, contribuindo, dessa forma, para uma Administração Pública mais responsiva e alinhada aos legítimos interesses da sociedade, reforçando assim a confiança nos processos democráticos e amplificando o impacto positivo das políticas implementadas no bem-estar social.

Esta abordagem integrada, orientada por princípios de boa governança, tem o potencial de transformar a eficiência dos gastos públicos em resultados concretos e sustentáveis.

³¹⁹ Econômica, cultural, ambiental e social (item 26 da Resolução Atricon nº 12/2018). ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução Nº 12, de 30 de novembro de 2018.** Diretrizes de Controle Externo 3303/2018/Atricon Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3303/2018 relacionadas à temática “Governança nos Tribunais de Contas”. <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-12-2018-Diretrizes-3303-Governan%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025

Além das diretrizes publicadas pela Atricon, direcionadas ao aprimoramento do controle externo, não se pode olvidar que, atualmente, inúmeros estudos já foram desenvolvidos para compreender quais princípios e boas práticas devem estar presentes para a adequada estruturação e funcionamento da governança pública, dentre eles os desenvolvidos pelo International Federation of Accountants (IFAC), pelo Australian National Audit Office (ANAO), pelo Chartered Institute of Public Finance Accountants (CIPFA) e pela International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)³²⁰ – todos organismos de referência mundial, cujas diretrizes são transnacionais.

Portanto, nessa reconfiguração das Cortes de Contas, que amplia e aprimora a sua missão constitucional, a implementação de mecanismos internos de governança é crucial, já que lhes compete, também, avaliar sistematicamente a estrutura de governança dos entes jurisdicionados, garantindo que as políticas públicas não só sejam implementadas de maneira eficiente, mas também sejam efetivas e eficazes. Assim, as ações do controle externo são elevadas para além de um controle de conformidade, mas ao patamar do controle de sustentabilidade, haja vista o “dever improtelável, incorporado por norma geral inclusiva (CRFB, art. 5º, §2º), de adotar a diretriz vinculante da sustentabilidade.”³²¹³²².

3.3 SUSTENTABILIDADE: NOVO PRISMA HERMENÊUTICO ORIENTADOR DA ORDEM JURÍDICA

Antes mesmo de construir sua conceituação como princípio jurídico, importante será trazer a definição do termo sustentabilidade que, nos dizeres de

³²⁰ PAULA, Felipe Mottin Pereira de. **Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública**. p. 82.

³²¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 117 e ss.

³²² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

Garcia, “[...] decorre do conceito de sustentação, o qual, por sua vez, é apresentado à manutenção, conservação, permanência, continuidade e assim por diante.”³²³

E diante de tantas conotações advindas do termo sustentabilidade, tem-se que esta transcende um mero conceito ecológico e se consolida como um princípio constitucional fundamental. Ao ser elevada a esta condição, a sustentabilidade não apenas guia políticas, mas se afiança como uma diretriz interpretativa vinculante que direciona a promoção do desenvolvimento. Este princípio robusto e abrangente integra várias dimensões (social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental)³²⁴ e busca um equilíbrio que garanta a longevidade e a saúde dos ecossistemas, das comunidades e das economias.

Corroborando o exposto, Ramón de Martín Mateo³²⁵ afirma que, longe de propor ideais inatingíveis, a sustentabilidade estabelece parâmetros concretos e factíveis para orientar as ações humanas e institucionais, que se farão compatíveis com o desenvolvimento econômico para assegurar que tanto as presentes quanto as futuras gerações desfrutem de condições adequadas de existência, pautadas pelo respeito de um entorno biofísico adequado.

A bem da verdade, trata-se de uma questão ética entre o indivíduo e o ambiente: “Há uma relação complementar entre ambos. Aperfeiçoando o ambiente o homem aperfeiçoa a si mesmo”³²⁶.

³²³ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A atividade portuária como garantidora do Princípio da Sustentabilidade. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 375–399, 2012. p. 389. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/6041>. Acesso em: 23 abr. 2025.

³²⁴ Para esta pesquisa, faz-se importante esclarecer que fora adotada a conceituação e classificação dimensional da Sustentabilidade apresentada por Juarez Freitas, uma vez que a categorização das cinco dimensões realizadas pelo autor atende aos objetivos deste trabalho. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 55.

³²⁵ MARTÍN MATEO, Ramón. **Manual de derecho ambiental**. 2. ed. Madrid: Editorial Trivium, 1998. p. 41

³²⁶ SOARES, Josemar Sidnei; CRUZ, Paulo Márcio. Critério ético e sustentabilidade na sociedade pós-moderna: impactos nas dimensões econômicas, transnacionais e jurídicas. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 17, n. 3, p. 401–418, 2012. p. 412. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/4208>. Acesso em: 23 abr. 2025.

Além de operar como um dever ético, a sustentabilidade também comporta uma noção positiva e altamente proativa³²⁷, onde se observa o dever jurídico-político³²⁸ orientando as decisões jurídicas e políticas para assegurar que as ações presentes pavimentem um caminho viável e justo para o futuro, preservando e enriquecendo o patrimônio natural e social para as gerações vindouras. Assim, ela se impõe como a base para práticas conscientes e um desenvolvimento duradouro, refletindo um compromisso inabalável com o progresso sustentável e a equidade social, “coisa que só se alcança com base na reviravolta profunda do estilo de pensar, produzir e consumir”.³²⁹

Klaus Bosselmann, autor alemão igualmente comprometido com o estudo da sustentabilidade, defende a ideia de se fazer uma reformulação da justiça e, para tanto, enfatiza a necessidade de entender as ligações entre os dois conceitos, o que ajudará a acessar o real significado da sustentabilidade³³⁰:

Sustentabilidade é ao mesmo tempo simples e complexa. Semelhante à ideia de justiça. A maioria de nós sabe intuitivamente quando alguma coisa não é “justa”. Da mesma forma, a maioria de nós tem plena consciência das coisas insustentáveis³³¹.

Dito isso, o objetivo central para a construção de um tópico especificamente voltado à sustentabilidade e à sua elevação a princípio constitucional, de maneira introdutória, é evidenciar que:

[....]
para a realização da almejada troca de paradigma, revela-se imprescindível criar “mapas neurais” mais avançados e suscitar transformações correspondentes nas atitudes, acima das relutâncias dos omissivistas e da força inercial dos conceitos antiquados”³³².

³²⁷ REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (orgs.) **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2013. Disponível em: <www.univali.br/ppcj/ebooks>. Acesso em: 23 abr. 2025.

³²⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 15.

³²⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 15.

³³⁰ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. p. 27

³³¹ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. p. 25.

³³² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 16.

Nesse prisma, demonstra-se como esse dever de agir estabelece compromissos e vincula o planejamento, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas e privadas, por meio de indicadores habilitados a aferir a qualidade destas, “com o pensamento prospectivo de prevenção e precaução, que amplia sensivelmente o controle de constitucionalidade”.³³³

A sustentabilidade, portanto, aparece nessa linha como um dever de agir eticamente, em conformidade com a lei, a qual direciona políticas e ações em favor de um equilíbrio entre necessidades presentes, sem prejuízo do bem-estar futuro:

Se uma pessoa vive à custa dos outros, consideramos “injusto”. Se as sociedades ricas vivem à custa das sociedades pobres, entendemos também “injusto”. Por que então deveria ser aceitável viver à custa das gerações futuras e do ambiente natural? ³³⁴.

Nesse sentido, a sustentabilidade emerge como um princípio fundamental na busca por um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a justiça social. Este conceito transcende a mera conservação do meio ambiente em virtude da interligação existente entre o princípio da dignidade da pessoa humana e a ética que subjaz à concepção de sustentabilidade³³⁵:

A Carta Constitucional brasileira de 1988 elevou o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana à posição de fundamento da República Federativa do Brasil, asseverando, assim, que toda ação estatal deve considerar a pessoa humana como a destinatária final de seus atos. A alocação da pessoa humana no centro das atenções do Estado não conflita, entretanto, com o Princípio da Sustentabilidade, porque este, não obstante o meio ambiente estar situado no rol de direitos de terceira dimensão, assenta-se sobre os direitos à fraternidade que não se filia ao patrimônio do indivíduo ou da coletividade, mas está na gênese do gênero humano, e como tal, sob a dimensão da Sustentabilidade ética, que perpassa, essencialmente, qualquer concepção de bem-estar humano e social.³³⁶

³³³ FREITAS, Juares. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 17.

³³⁴ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. p. 27.

³³⁵ COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública**. p. 328.

³³⁶ COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública**. p. 328.

Com isso, nas lições de Juarez Freitas, tem-se que: “Sustentabilidade, no sistema brasileiro, é princípio fundamental³³⁷, com regras expressas ou inferidas que o densificam³³⁸. Sustentabilidade, nesse prisma, “é também diretriz interpretativa vinculante que prescreve a intergeracional promoção do bem-estar³³⁹, entre outros deveres, de forma que “não se esconda nos supostos juízos de conveniência ou oportunidade para nada fazer³⁴⁰”.

Não custa sublinhar: a sustentabilidade vincula juridicamente, em sentido forte, porque se trata, em nosso sistema, de princípio constitucional, incorporado por norma geral inclusiva (CF, art. 5º, §2º), a demandar a sua eficácia direta e imediata.

Isto é, “é no âmbito dos valores básicos, portanto, que a sustentabilidade – como a justiça – deve ser concebida em primeiro lugar³⁴¹. Não sem motivo, portanto, “a sustentabilidade reclama outro olhar hermenêutico³⁴², cujo referencial deve figurar no centro das decisões interpretativas do Estado Constitucional, o qual deve viabilizar a responsabilidade solidária, pelas presentes e futuras gerações³⁴³”.

Assim, considerando que a sustentabilidade estabelece a imposição de criação de procedimentos para a consecução da atividade administrativa, com redução do subjetivismo decisório, fortalecendo escolhas racionais da administração,

³³⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 43, com arrimo na obra de GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

³³⁸ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 23, n. 3, p. 940–963, 2018. p. 941. DOI: 10.14210/nej.v23n3.p940-963. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 23 mar. 2025.

³³⁹ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 23, n. 3, p. 940–963, 2018. p. 941. DOI: 10.14210/nej.v23n3.p940-963. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 23 mar. 2025.

³⁴⁰ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 23, n. 3, p. 940–963, 2018. p. 944. DOI: 10.14210/nej.v23n3.p940-963. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 23 mar. 2025.

³⁴¹ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. p. 27.

³⁴² GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A busca por uma economia ambiental: a ligação entre o meio ambiente e o direito econômico. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMOCRACIA E CONSTITUCIONALISMO, 14., 2024, Itajaí. **Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. Itajaí: Univali, v. 12, n. 1, p. 7–27, 2024.

³⁴³ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 23, n. 3, p. 940–963, 2018. p. 944. DOI: 10.14210/nej.v23n3.p940-963. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 23 mar. 2025.

com uma gestão eficiente dos recursos e, por consequência, a materialização dos direitos fundamentais e a promoção do desenvolvimento sustentável – com a decorrente responsabilização do agente público que lhe negar concreção ou restringir seu alcance normativo³⁴⁴ –, indubitavelmente, ela é tida como um princípio constitucional³⁴⁵.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro redefine o papel e as funções do Estado, agregando-lhe uma missão de curadoria³⁴⁶, que deve refutar a preguiça macunaímica³⁴⁷, metáfora utilizada por Juarez Freitas para descrever: “No ambiente de um Estado constitucional, é imperativo que se evite a ‘preguiça macunaímica’ dedicando-se com vigor às incumbências de promover decisões saudáveis e baseadas em evidências”.³⁴⁸

Isto significa que não se deve conferir estabilidade ao que não merece permanência. Assim, em vez de sucumbir ao imobilismo, o Estado deve se

³⁴⁴ GURJÃO, Renata Fabris Pinto; SILVEIRA, Felipe Gurjão. Princípio jurídico ou instrumento de gestão de política pública para realização de direitos fundamentais e promoção do desenvolvimento sustentável. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (org.). **Desenvolvimento sustentável: o Direito na busca do equilíbrio**. Curitiba: Íthala, 2025.

³⁴⁵ “O desenvolvimento sustentável como valor constitucional supremo, aliado à sustentabilidade em todas suas dimensões, deixa claro se tratar, inegavelmente de princípio constitucional, que na concepção de Freitas avulta o critério da sustentabilidade. ‘Desdobrado em princípio intenta o desenvolvimento continuado e durável, socialmente redutor de iniquidades, voltado para as presentes e futuras gerações, sem endossar o crescimento econômico irracional aético, cruel e mefistofélico’”. A Sustentabilidade como princípio constitucional no texto de 1988, impõe ao Estado e à sociedade, para que haja um desenvolvimento que respeite esse princípio, obrigações de cunho moral, ético, solidário, fraterno e consciente, de modo a assegurar a todos os cidadãos, não só brasileiros, mas de todo o planeta, ligados num só ecossistema chamado planeta Terra, a vida em todo (sic) sua plenitude”. FONTES FILHO, Cláudio Barbosa; DOS ANJOS, Ester Dorcas Ferreira. O princípio da sustentabilidade como princípio constitucional. **Ponto de Vista Jurídico**, Caçador (SC), Brasil, v. 7, n. 1, p. 73–91, 2018. DOI: 10.33362/juridico.v7i1.1336. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/1336>. Acesso em: 12 abr. 2025

³⁴⁶ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. p. 23.

³⁴⁷ Nota: A metáfora com Macunaíma, a emblemática obra de Mário de Andrade, traz à tona características como preguiça, libertinagem, ganância, egoísmo e imediatismo, que infelizmente, ao longo do tempo, aglutinaram-se na formação de uma imagem negativa do brasileiro, muitas vezes pintada como traços universais de um caráter coletivo.

³⁴⁸ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 23, n. 3, p. 940–963, 2018. p. 944. DOI: 10.14210/nej.v23n3.p940-963. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 23 mar. 2025.

comprometer com a promoção do bem-estar das gerações presentes, sem sacrificar o bem-estar das gerações futuras³⁴⁹.

Noutro dizer, ao Estado cabe o dever de refutar essa pecha limitadora, demonstrando que, longe de serem atributos imutáveis, esses comportamentos podem ser transcendidos por meio de políticas públicas robustas e fundamentadas. Tais políticas devem ser uma chamada à ação, inspirando não apenas os governantes, mas também a sociedade a superar essa visão estigmatizada e a construir, juntos, um caminho pavimentado por responsabilidade, inovação e inclusão.

Essas políticas promovem uma sinergia entre indivíduos e instituições, reconhecendo que o progresso sustentável depende de esforços coletivos e interdisciplinares. Dessa forma, sob essa nova perspectiva hermenêutica atribuída à sustentabilidade, onde se supera os dilemas de curto prazo, exsurge, então, a justiça intergeracional³⁵⁰, que enfatiza a necessidade de equilibrar riscos e oportunidades de maneira intertemporal, tanto na formulação quanto na implementação das finalidades constitucionais, promovendo um pensamento prospectivo que reconhece e protege o direito fundamental ao futuro³⁵¹:

Consolidando: eis pontos vitais para a chave hermenêutica sustentável: (i) a discricionariedade do intérprete precisa estar vinculada à concretização dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras, dado que qualquer margem de apreciação encontra-se vinculada ao princípio do desenvolvimento duradouro; (ii) força que o intérprete detecte - para vencer - as falácias e as armadilhas psicológicas, na gênese da tomada da decisão, suplantando o extremismo textualista simplificador (tão equivocado como a negativa da alteridade textual. Em outras palavras, a nova postura hermenêutica defende que os princípios e os direitos fundamentais - comuns às gerações atuais e vindouras - sejam o fundamento e o ápice da ordem jurídica, tendo o condão até de, excepcionalmente, sustar a eficácia de determinadas regras, quando necessário ao cumprimento das metas intertemporais. Oferece, desse modo, densificação crítica (sem subserviência volúvel) aos propósitos cimeiros da Carta. Precisamente por isso, sacrifica o mínimo para

³⁴⁹ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 23, n. 3, p. 940–963, 2018. p. 944-945. DOI: 10.14210/nej.v23n3.p940-963. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 23 mar. 2025.

³⁵⁰ Justiça intergeracional é um princípio jurídico que define a responsabilidade das gerações atuais para com as futuras. Este princípio implica solidariedade e sustentabilidade, de modo a garantir o acesso aos recursos naturais e a qualidade de vida das gerações vindouras.

³⁵¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 43.

preservar o máximo de direitos fundamentais, evitando ações e omissões causadoras de danos intergeracionais³⁵².

Uma vez compreendida a sustentabilidade sob essa nova hermenêutica, tem-se, então, o desenvolvimento sustentável como meio e fim³⁵³.

Trata-se do princípio constitucional que determina com Eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar³⁵⁴.

Mais que isso, Juarez Freitas tem para o desenvolvimento sustentável não qualquer desenvolvimento³⁵⁵, mas um “valor supremo” do Estado, o qual aparece desde o preâmbulo constitucional:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia [sic] Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL³⁵⁶.

Não só isso, o desenvolvimento sustentável integra o rol dos objetivos do Estado Constitucional, contemplado no inciso II, artigo 3º da CRFB. Soma-se ao objetivo constitucional, o artigo 174, parágrafo primeiro, da Constituição, o qual

³⁵² FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 23, n. 3, p. 940–963, 2018. p. 950. DOI: 10.14210/nej.v23n3.p940-963. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 23 mar. 2025.

³⁵³ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 23, n. 3, p. 940–963, 2018. p. 945. DOI: 10.14210/nej.v23n3.p940-963. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 23 mar. 2025.

³⁵⁴ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 129.

³⁵⁵ Para Juarez Freitas, tal desenvolvimento não pode ser aquele da visão antropocêntrica soberba e degradante da natureza, nem o da insensibilidade característica das relações parasitárias e predatórias. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 110.

³⁵⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

incorpora ao “planejamento do desenvolvimento equilibrado” o sentido de sustentabilidade. Outrossim, o artigo 192, ao estabelecer o “sistema financeiro nacional”, também o concebe como promotor do “desenvolvimento equilibrado do País” e servidor “aos interesses da coletividade”, o que reforça a dimensão da sustentabilidade

Os artigos 218 e 219 preveem, respectivamente, o desenvolvimento científico e tecnológico³⁵⁷, assim como o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar e a autonomia tecnológica. Igualmente importante é o artigo 205 (muito em razão de um dos objetivos desta pesquisa, que é demonstrar a importância da educação para o desenvolvimento pessoal e social). Todos esses dispositivos constitucionais devem estar em sinergia com o artigo 170, inciso VI, que representa a consagração expressa da defesa do ambiente como princípio de regência da atividade econômica³⁵⁸.

3.3.1 A Multidimensionalidade da Sustentabilidade como Novo Paradigma para a Efetivação do Direito Fundamental à Educação Infantil

Como se viu ao final do subcapítulo precedente, o princípio da sustentabilidade não deve ser visto de modo fragmentário, pois somente faz sentido quando integrado às dimensões da sustentabilidade, para o qual se deve considerar o seu caráter pluridimensional:

Dito isto, deve-se considerar o caráter pluridimensional da Sustentabilidade, salientando-se a divergência presente na doutrina quanto à quantidade de dimensões que suportam a sustentabilidade, destacando-se, contudo, que majoritariamente considera-se a existência de três dimensões, chamadas de tripé da Sustentabilidade, que seriam: a dimensão ambiental, a econômica e a social.³⁵⁹

³⁵⁷ Cruz e Real Ferrer trabalham com os fundamentos da premissa tecnológica na sustentabilidade em todas as suas dimensões. CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como ampliação de seus Fundamentos. **Sequência (Florianópolis)**, n. 71, p. 239–278, jul. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/wnzy99ztqqFfrpTJWgSHDMH/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

³⁵⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 111.

³⁵⁹ GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A construção de um conceito de sustentabilidade solidária contribuições teóricas para o alcance do socioambientalismo. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 147–168, 2016. p. 152. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/1620>. Acesso em: 23 abr. 2025.

Freitas³⁶⁰ trabalha com a ideia de, pelo menos, cinco dimensões da sustentabilidade. Além de reconhecer o clássico tripé – dimensão ambiental, a econômica e a social –, na sua obra *Sustentabilidade: Direito ao Futuro* apresenta uma visão abrangente das dimensões da sustentabilidade, enfatizando a necessidade de integrar aspectos ambientais, econômicos, sociais, éticos e jurídico-políticos para garantir um desenvolvimento verdadeiramente sustentável. Nas palavras do autor, “Para consolidá-la, nesses moldes, indispensável cuidar do ambiental, sem ofender o social, o econômico, o ético e o jurídico-político”.

O autor defende que a sustentabilidade deve ser vista como um valor e como princípio norteador. Ele busca esclarecer uma perspectiva dos direitos fundamentais através da sustentabilidade como valor supremo, abrangendo diversas dimensões. Isto extrapola as tradicionais esferas econômica, social e ambiental, também incorporando as dimensões jurídico-política e ética, com ênfase em medidas preventivas e acautelatórias voltadas tanto para o presente quanto para as gerações futuras.

Tais preocupações devem estar em harmonia com os direitos fundamentais, razão pela qual sugere que o princípio da precaução se estenda além das questões ambientais, aplicando-se também ao princípio da sustentabilidade, como discutido em seus vários escritos.

A ideia subsequente é ilustrar a importância de expandir a compreensão do direito fundamental à educação infantil³⁶¹ sob a ótica da sustentabilidade, a qual está para além do direito ambiental. Em relação ao direito fundamental em estudo (já visto no Capítulo 1), destacam-se a dimensão social, dimensão ética, dimensão econômica, dimensão jurídico-política e a dimensão ambiental, considerando-se a necessidade de investimentos em educação ambiental e a conexão entre meio ambiente e saúde (investimentos em saneamento básico, alimentação adequada, entre outros)³⁶²:

³⁶⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 57.

³⁶¹ Nota: Nesse sentido, sem querer ser reducionista, mas considerando que esta pesquisa está relacionada à efetividade do direito fundamental à educação infantil de qualidade, numa perspectiva de eficácia, eficiência e efetividade do dever prestacional do Estado (direitos sociais), é que se relacionará a temática com a dimensão social da sustentabilidade.

³⁶² CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas**. p. 66-67.

Na dimensão social, diretamente relacionada aos direitos fundamentais sociais da educação infantil (e também à saúde e à segurança), os quais precisam, obrigatoriamente, ser universalizados com eficiência e eficácia, sob pena de o modelo de gestão ser insustentável, destaca-se a importância da equidade e da justiça intergeracional. A sustentabilidade social envolve garantir que todos os segmentos da sociedade, especialmente os mais vulneráveis, tenham acesso aos recursos e oportunidades de que necessitam para uma vida digna:

[...]

Nesse ponto, *na dimensão social da sustentabilidade, abrigam-se os direitos fundamentais sociais*, que requerem os correspondentes programas relacionados à universalização, com eficiência e eficácia, sob pena de o modelo de governança (público e privada) ser autofágico e, numa palavra, insustentável³⁶³.

Nesse contexto, a dimensão social da sustentabilidade reclama:

[...] (a) o incremento da equidade intra e intergeracional; (b) a gestão aperfeiçoada de processos, que assegure condições favoráveis ao florescimento virtuoso das potencialidades humanas, especialmente no atinente à educação de qualidade [...] e (c) o engajamento na causa do desenvolvimento que perdura e faz a sociedade apta a sobreviver, a longo prazo, com respeito ao valor intrínseco dos demais seres vivos³⁶⁴.

E ainda:

[...] as escolas, por sua vez, precisam, ao mesmo tempo educar para competências e habilidade e para o “capital social” e produtivo, em vez do desfile de métodos aborrecidos, inúteis e subavaliados. Entretanto, para que cumpram esse papel, inadiável a tomada de providências estruturais, com o qualificado aumento dos investimentos naquilo que comprovadamente funciona, dado que as escolas não podem continuar a ser depósitos de alunos, perdidos no atraso escolar, na repetência e no abandono³⁶⁵.

Comprovadamente, as sociedades equitativas (não as mais ricas e assimétricas), são aquelas que demonstram maiores condições de produzir bem-estar. Nesse sentido, a dimensão social requer (a) Tratamento equitativo, intra e intergeracional; (b) Fornecimento de condições propícias ao desenvolvimento virtuoso

³⁶³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 59.

³⁶⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 59.

³⁶⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 59.

das potencialidades humanas, com educação de qualidade para o convívio social; e (c) Requer que as gerações presentes assumam a responsabilidade pelos impactos de suas ações no bem-estar das gerações futuras, criando políticas que incentivem a coesão social e o respeito à dignidade dos demais seres vivos³⁶⁶.

Quanto à dimensão ética, pode-se associá-la à exigência moral da universalização concreta tópico-sistemática do bem-estar duradouro³⁶⁷, para o qual se destaca o direito de acesso universal à educação infantil e de qualidade, inclusive para o consumo, de forma que seja proporcionado às crianças desta e das próximas gerações a capacidade de desenvolvimento de habilidades para além de técnicas direcionadas apenas ao mercado de trabalho (aspecto econômico), mas também para a formação de caráter e a promoção de valores que beneficiem a sociedade como um todo, inclusive para enfrentar os desafios de um mundo em constante mudança.

Apesar de Freitas sustentar que a atitude ética da sustentabilidade nada ter a ver com o moralismo, fica a impressão de que, ao exigir o comportamento honesto, íntegro, capaz de pensar coletivamente e produzir o bem-estar duradouro, pensar a dimensão ética é sim investir em uma educação para a democracia (vide subcapítulo 2.3.3 do Capítulo 2).

É preciso ensinar às crianças a “ética do futuro”³⁶⁸, ou seja, a ética propriamente humana, ou ainda, a antro-po-ética. Conforme Edgar Morin, o ensino da antro-po-ética supõe a decisão consciente e esclarecida e instrui a assumir a missão antropológica do milênio: “trabalhar para a humanização da humanidade”³⁶⁹.

A ética da sustentabilidade “reconhece(a) a *ligação de todos os seres, acima do antropocentrismo estrito*”³⁷⁰. Ainda, o “dever de ser benéfico para todos os

³⁶⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 60.

³⁶⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 18.

³⁶⁸ MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. p. 106.

³⁶⁹ MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. p. 106.

³⁷⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 62.

seres, nos limites do possível, não apenas deixar de prejudicá-los”³⁷¹, donde segue a “*empática solidaridad*”³⁷².

Na dimensão ambiental, “Em suma, (a) não pode haver qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado e, que é mais importante, no limite”³⁷³. A sustentabilidade ambiental se concentra em práticas que asseguram a utilização responsável dos bens naturais, de modo que eles continuem disponíveis para as futuras gerações³⁷⁴.

Assim, considerando os direitos desta e das futuras gerações, destaca-se a necessidade de investimentos em políticas públicas de educação ecoambiental, a qual deve integrar a grade curricular do ensino³⁷⁵, em especial na educação infantil, pelos motivos expostos no Capítulo 1 desta pesquisa, ensinando as crianças sobre o dever de respeitar a natureza e os animais. A conexão entre meio ambiente e saúde em sociedades rurais e urbanas, deve ser lembrada, para que estas crianças possam desfrutar do serviço adequado de saneamento básico³⁷⁶ com o fornecimento de água potável.

³⁷¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 60.

³⁷² “Dever universalizável de deixar o legado positivo na face da terra, com base na correta compreensão darwiniana de seleção natural, acima das limitações dos formalismos kantianos e rawlsianos.”. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 60. Daniela Cunda, complementa, “com ênfase no ato não apenas consigo mesmo, mas na concordância dos efeitos do ato (próximos ou remotos) de maneira a tutelar a continuidade futura e a qualidade da vida humana na terra (onde estão inseridos os direitos fundamentais à saúde e à educação). A referida ética orientada para o futuro deverá averiguar cientificamente as possibilidades de efeitos e ser organizada, para curto, médio e longo prazos”. In: CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais** (para além) de contas. p. 68.

³⁷³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 64.

³⁷⁴ Art. 225 da CRFB: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025

³⁷⁵ Inciso VI, art. 225, da CRFB: “VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025

³⁷⁶ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais** (para além) de contas. p. 69.

Da dimensão jurídico-política da sustentabilidade, pode-se dizer que se funda em um princípio jurídico³⁷⁷ vigente e vinculante, cuja incidência não se limita a determinar eficácia direta e imediata à tutela efetiva dos direitos e deveres fundamentais, mas sobre o sistema inteiro. Nesse sentido, pode-se dizer: “a busca da sustentabilidade é um direito e encontrá-la é um dever constitucional inalienável”³⁷⁸.

A sustentabilidade jurídico-política, sob o viés do direito fundamental à educação infantil, cujo fundamento foi amplamente demonstrado no Capítulo 1 desta pesquisa, vincula o administrador a tomar decisões em prol da boa qualidade do ensino, com destaque para o desenvolvimento harmonioso das várias inteligências e da vontade, sem se esquecer, é claro, da expansão quantitativa de matrículas³⁷⁹, sob pena de, inclusive, responsabilização do gestor que agir omissivamente.

No que tange à dimensão econômica, “[...] é indispensável lidar adequadamente com custos e benefícios, diretos e indiretos, bem como efetuar o pertinente *trade-off* entre eficiência e equidade intra e intergeracional”³⁸⁰, isto é, o “sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades)”³⁸¹. Sob o viés da educação:

A par de tudo isso, numa abordagem econômica sustentável, o investimento educacional robusto (com bons gastos, em vez de mais gastos), amplia a renda, numa equação custo-benefício que pende para externalidades altamente positivas, tornando-se prioridade das prioridades. Seguramente, como o abandono da pobreza liberta para alçar voos maiores, nada mais sustentável do que investir naquilo que promove a emancipação econômica. Nesse passo, como salientado, novos indicadores são indispensáveis (superiores ao limitado e limitante PIB), tendo como mote inspirador o Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress³⁸².

³⁷⁷ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança.

³⁷⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 65-68.

³⁷⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 69.

³⁸⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 18.

³⁸¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 65.

³⁸² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 66.

Isto é, a sustentabilidade econômica fundamenta-se em princípios que incentivam uma gestão econômica responsável, promovendo crescimento inclusivo sem exaurir os recursos.

Propõe-se que as políticas econômicas devem buscar não apenas eficiência, mas também equidade e responsabilidade com impactos de longo prazo no desenvolvimento. Como visto, Juarez Freitas destaca a necessidade de uma economia que valorize o capital natural e humano, propondo uma nova forma de medir o progresso econômico que se alinhe com a sustentabilidade ambiental e social.

Apesar da doutrina consagrada no tocante às dimensões da sustentabilidade, que “além do tripé consagrado das dimensões econômica, social e ambiental, propõe-se considerar, em acréscimo oportuno, as dimensões jurídico-política e ética”, já se observou que a “sustentabilidade reúne aspectos materiais e imateriais, que jamais podem ser negligenciadas”. Nesse sentido, propõe-se acrescentar ao rol das dimensões acima categorizadas, a dimensão fiscal, objeto de pesquisa de Daniela Cunda³⁸³, haja vista a “necessidade de diretrizes para um necessário repensar do atual modelo de gestão pública”³⁸⁴.

Inicialmente denominada como a “dimensão oculta da sustentabilidade”:

A vertente fiscal encontra-se interligada à vertente econômica da sustentabilidade, pois se o funcionamento da economia de mercado não proporcionar excedentes tributários adequados à correspondente dimensão do Estado, este se torna insustentável. Também encontra forte conexão com a dimensão ambiental uma vez que tanto as receitas públicas como as despesas públicas constituem vias importantes de realização de um elevado nível de tutela ambiental [...] Não restam dúvidas de que a dimensão fiscal ou financeira da sustentabilidade não pode ser olvidada e que se encontra interligada para além das vertentes econômicas, social e ambiental. Também detém íntima conexão com a *dimensão jurídico-política* (pois o orçamento do Estado é um programa político estabelecido em

³⁸³ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Sustentabilidade fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque. **Revista Digital do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, vol. 2, n. 3, p. 1911-1967, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/03/2013_03_01911_01967.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

³⁸⁴ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Sustentabilidade fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque. **Revista Digital do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, vol. 2, n. 3, p. 1911-1967, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/03/2013_03_01911_01967.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025

números, estabelecido em lei) e com a *dimensão ética* (por tudo o que foi afirmado ao se tratar da solidariedade nos itens anteriores).

Na vertente fiscal da sustentabilidade é onde se apresenta uma maior problemática nos tempos de crise econômico-financeira. A situação se agrava quando a carga fiscal já se encontra próxima ao insuportável, como no Brasil³⁸⁵. Nessa perspectiva, a dimensão fiscal da sustentabilidade e a tutela dos direitos das gerações futuras dependem da necessária qualidade da decisão política, caso contrário, os resultados continuarão a ser os que foram apresentados anteriormente.

Contudo, nesse cenário crítico de insustentabilidade do Estado fiscal, Daniela Zago Gonçalves Cunda sustenta algumas medidas urgentes:

Diante da insustentabilidade do Estado fiscal algumas medidas demonstram ser emergentes: a) redução significativa das despesas públicas de modo a restabelecer um equilíbrio adequado às forças de economia de mercado para gerar resultados tributáveis⁷³; e, b) aumentar o controle das finanças públicas, tutelando o direito/dever da boa administração fiscal, com possibilidade de mais investimento (eficiente e eficaz) na satisfação de direitos sociais.

O planejamento fiscal deverá ser efetivado a longo prazo, somente assim se perfectibiliza o princípio da sustentabilidade, de maneira a configurar um equilíbrio, “numa perspectiva intergeracional, olhando tanto para trás como para frente, trate as gerações passadas, a geração presente e as gerações futuras com um mínimo de equidade e justiça de modo a que a cadeia de gerações (...) não quebre.”³⁸⁶

Dessa forma, ao associar os princípios da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável com o princípio da solidariedade intergeracional³⁸⁷, reconhece-se o conjunto de normas e valores que devem orientar a decisão do político a partir de sua posição como governante ou legislador, com o afastamento das

³⁸⁵ G1. Contas do governo fecham 2024 com rombo de R\$ 43 bilhões. **Jornal Nacional**, 30 jan. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2025/01/30/contas-do-governo-fecham-2024-com-rombo-de-r-43-bilhoes.ghtml>. Consulta em: 30 mar. 2025.

³⁸⁶ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Sustentabilidade fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque. **Revista Digital do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, vol. 2, n. 3, p. 1911-1967, 2013. p. 1934. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/03/2013_03_01911_01967.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025

³⁸⁷ Na Constituição da República Federativa do Brasil o princípio da solidariedade entre gerações está previsto no caput do art. 225, em conjunto com o art. 170, VI, que consubstancia o princípio da sustentabilidade. CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**. 2016. 321f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. p. 19. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8106>. Acesso em: 30 ago. 2024.

crenças e suposições pessoais e a adoção de medidas consoante ao interesse público³⁸⁸.

À luz deste pensamento, o filósofo político John Rawls³⁸⁹ reconhece o controle da lei como uma forma de contrato celebrado pelos indivíduos, porque rende benefícios superiores aos bens obtidos individualmente. A partir disso, Rawls estabeleceu princípios de justiça em relação aos quais, ele afirmava, todos os seres racionais devem concordar.

Com efeito, “só a sustentabilidade, entendida como valor constitucional supremo, garante a expansão sistemática das dignidades e a preponderância da responsabilidade antecipatória”³⁹⁰, o que representa a almejada troca de paradigma que sustenta transformações no modo de pensar e nas atitudes. Para tanto, deve-se superar a falácia de que desenvolvimento sustentável e crescimento econômico não são sinônimos ou de que sustentabilidade é modismo:

[...] dever improtelável, incorporado por norma geral inclusiva (CF, art. 5º, §º 2º), de adotar a diretriz vinculante da sustentabilidade [...] entendida como valor constitucional supremo, garante a expansão sistemática das dignidades e a preponderância da responsabilidade antecipatória³⁹¹.

Nesse sentido, “tanto os gestores públicos, como os órgãos de controle, assim como a sociedade deverão tomar consciência do referido ‘dever de sustentabilidade’”³⁹², postulado constitucional constante em inúmeros documentos internacionais. Esse enfoque colaborativo busca harmonizar as diversas esferas do saber e da prática política, impulsionando um modelo de desenvolvimento que é tanto equitativo quanto duradouro.

Por fim, como referido no início, a pesquisa destina-se a definir o que se entende por sustentabilidade, como princípio e dever constitucional, detalhar suas

³⁸⁸ WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

³⁸⁹ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

³⁹⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 117 e ss.

³⁹¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 117 e ss.

³⁹² CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas.

múltiplas dimensões e explicar a possibilidade de atuação dos Tribunais de Contas neste contexto, em conjunto com um levantamento de medidas já implementadas nesse sentido e apresentação de proposições.

3.4 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO INDUTOR DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO PÚBLICA, PARA ALÉM DO APRIMORAMENTO DOS SEUS MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO E O DEVER/DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO

Os Tribunais de Contas, como paradigma para o gestor público e a sociedade em geral, deverão ser eficientes, probos e transparentes. Dessa forma, espera-se que o controle externo se estenda para além dos agentes públicos e da Administração Pública, de maneira a assegurar a materialização dos direitos fundamentais³⁹³ à luz dos princípios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Assim, como já foi abordado anteriormente, o Tribunal de Contas é o órgão competente para realizar o controle externo da Administração Pública. Nesse mister, para induzir o aprimoramento da gestão dos recursos públicos, deve promover avaliações para verificar a estruturação e o funcionamento da governança, aqui compreendida como: os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão.³⁹⁴

Nesse sentido, vale lembrar que as estruturas e os processos de governança são voltados, essencialmente, para reduzir os riscos de não alinhamento de interesses entre os gestores (representantes políticos) e a sociedade, de maneira a se definir as diretrizes da gestão de acordo com as expectativas alinhadas entre Principal-Agente³⁹⁵, e de implementação de controles e avaliações dos processos

³⁹³ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas.** p. 75.

³⁹⁴ INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the public sector: a governing body perspective.** New York: IFAC, aug. 2001. (Study 13 – International Public Sector Study). ISBN 1-887464-68-9. Disponível em: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

³⁹⁵ PAULA, Felipe Mottin Pereira de. **Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública.** p. 37.

gerenciais, com intenção de propiciar um melhor enfrentamento das derivações do dever/direito à boa administração³⁹⁶.

A atuação do Tribunal de Contas, portanto, na análise da estrutura e funcionamento da governança, tem como propósito induzir melhorias nos processos de definição das diretrizes das organizações públicas e no controle e avaliação dos resultados, visando mitigar o risco da Administração Pública não conseguir atender os interesses público e social, à luz dos princípios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Portanto, o Tribunal de Contas desempenha uma função vital ao estudar a estrutura e o funcionamento da governança, com o intuito de promover aprimoramentos nos processos de formulação das diretrizes para a Administração Pública, assim como no monitoramento e na avaliação dos resultados. Esse esforço visa diminuir o risco de que o Estado falhe em corresponder aos interesses públicos e sociais, sustentando-se nos princípios da prevenção e da precaução³⁹⁷ e no direito ao Estado sustentável, entre outros.

Passa-se, assim, a tecer considerações sobre a visualização do Controle Externo materializador da sustentabilidade.

3.5 UM NOVO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM CONTROLE DE SUSTENTABILIDADE

Uma exposição detalhada sobre o controle externo não é o propósito deste trabalho. O enfoque que se pretende é o de expor a atuação dos Tribunais de Contas, mediante o reconhecimento de sua independência, sob a ótica do tema central, ou seja, medidas na tutela das diversas dimensões da sustentabilidade, com destaque para a averiguação da gestão da educação infantil.

Mais adiante, complementa-se que “só a sustentabilidade, entendida como valor constitucional supremo, garante a expansão sistemática das dignidades e a

³⁹⁶ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas.** p. 75.

³⁹⁷ FREITAS, Juarez. Princípio da Precaução e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. **Revista de Direito do Estado**, n. 7, p. 201-215, jul./set. 2007.

preponderância da responsabilidade antecipatória”³⁹⁸. Tanto os gestores públicos como os órgãos de controle, assim como a sociedade, deverão tomar consciência do referido “dever de sustentabilidade”, postulado constitucional e constante em inúmeros documentos internacionais.

Vivemos uma crise global e múltipla de enormes proporções³⁹⁹. As catástrofes ambientais⁴⁰⁰, as crises nas instituições políticas e a crise econômico-financeira demonstram a urgência das políticas públicas sustentáveis de maneira a resguardar a atual e futuras gerações⁴⁰¹. As crises democráticas, como já narrado, decorrentes da não efetivação dos direitos e garantias fundamentais, passam, em grande medida, no Brasil, conforme os indicadores socioeconômicos comprovam e a percepção social indica, pela má-gestão dos recursos públicos.

Todavia, a complexidade que envolve as políticas públicas requer um repensar da função estatal de controle. Essa releitura é resultado das evidências que demonstram o histórico de fracasso dos planos e programas criados pelos entes estatais no Brasil, com um imensurável desperdício de recursos públicos que, igualmente, ocasiona danos desproporcionais à sociedade e coloca o país em um cenário de grave retrocesso nas metas para o desenvolvimento sustentável, conforme concluiu o último Relatório Luz⁴⁰².

Nesse sentido, para trilhar um caminho diferente, é preciso superar o modelo atual, isto é, “não se trata simplesmente de ‘fazer melhor’ as mesmas coisas

³⁹⁸ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas.** p. 75.

³⁹⁹ ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver.** São Paulo: Editora Elefante, 2016. p. 243.

⁴⁰⁰ GOMES, Carla Amado. Catástrofes naturais e acidentes industriais graves na União Europeia: a prevenção a prova nas directivas Seveso. **O Direito**, Coimbra, Ano 143, n. 3, pp. 459–488, 2011.

⁴⁰¹ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Sustentabilidade Fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque. **RIDB**, [s.l.], Ano 2, n. 3, pp. 1911–1967, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/03/2013_03_01911_01967.pdf. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴⁰² CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Apesar de menos metas em retrocesso, 35,5% das metas dos ODS não foram cumpridas de forma adequada, monitora Relatório Luz 2024 da sociedade civil. São Paulo, 15 jul. 2024. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2024/07/15/apesar-de-menos-metas-em-retrocesso-355-das-metas-dos-ods-nao-foram-cumpridas-de-forma-adequada-monitora-relatorio-luz-2024-da-sociedade-civil/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

que têm sido feitas até agora — e ainda esperar que a situação melhore”, em lugar disso:

O mundo precisa de mudanças profundas, radicais. Urge superar as visões simplistas que transformaram o economicismo⁴⁰³ em eixo da sociedade. **Necessitamos outras formas de organização social e novas práticas políticas. Para obtê-las, é imprescindível despertar a criatividade e consolidar o compromisso com a vida, para não nos convertermos em meros aplicadores de procedimentos e receitas caducas**⁴⁰⁴.

Nesse caminho, o Estado brasileiro precisa começar a incorporar uma agenda efetivamente capaz de compatibilizar o desenvolvimento e a sustentabilidade, priorizando os deveres constitucionais e o devido senso de urgência, mediante imparcial avaliação mensurável (preliminar e sucessiva) das políticas públicas⁴⁰⁵.

Falta, portanto, outra alternativa senão uma mudança de paradigmas para a tutela de efetividade dos direitos fundamentais, sob a ótica do direito fundamental à boa Administração Pública. Caso contrário, “[...] o que temos pela frente são mais ameaças que promessas, como pontua o sociólogo alemão Wolfgang Sachs⁴⁰⁶:

Por quase meio século, a boa vizinhança no planeta foi concebida à luz do “desenvolvimento”. Hoje, esse farol revela suas rachaduras. Começou a desmoronar. A ideia de desenvolvimento se ergue como uma ruína na paisagem intelectual. O engano e a desilusão, os fracassos e os crimes têm sido companheiros permanentes do desenvolvimento. Contam uma mesma história: não funcionou. Além disso, desapareceram as condições históricas que possibilitaram a proeminência dessa ideia: o desenvolvimento tornou-se antiquado. Sobretudo, as esperanças e os desejos que lhe deram asas estão agora esgotados: o desenvolvimento ficou obsoleto.

Por consequência, o controle dos atos administrativos precisa operar com uma noção juridicamente refinada de políticas públicas, pautado pelos princípios da boa governança, pois aquelas visões pré-concebidas sobre o controle de discricionariedade administrativa, em que não compete o controle do mérito, não

⁴⁰³ “Economicismo”, isto é, redução de todos os aspectos sociais a uma dimensão econômica.

⁴⁰⁴ ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver**. p. 20; 28. [Grifou-se].

⁴⁰⁵ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4 ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2009.

⁴⁰⁶ SACHS, Wolfgang (org.). **Diccionario del desarrollo**: una guía del conocimiento como poder. Peru: Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, 1996.

cabem mais, diante da urgência de ser assegurado o bem-estar multidimensional intergeracional⁴⁰⁷, haja vista o direito intra e intergeracional.

Nesse sentido e de maneira ampla, viu-se acima que a competência dos Tribunais de Contas estende-se a toda governança e gestão pública: da definição estratégica à avaliação dos resultados; o controle externo compreende todos os atos administrativos, de qualquer natureza, e possui amplo espectro, que vai da estrita análise da observância legal (conformidade) à verificação da efetividade das medidas adotadas, avaliando o controle do mérito administrativo. Isso abrange, inclusive, a racionalidade das prioridades e das despesas⁴⁰⁸.

Cabe, portanto, ao Tribunal de Contas verificar o ciclo de governança e gestão, da definição das diretrizes, avaliação e monitoramento, ao planejamento, execução, controle e avaliação de resultados. É dizer, a fiscalização pode tocar uma simples verificação de conformidade com a regra até a análise do alcance dos objetivos e da eficiência dos meios utilizados para o alcance dos resultados de interesse público e social – ou, inclusive, a adequação dos objetivos fixados com os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal⁴⁰⁹.

Além das transformações sociais, culturais e econômicas, as novas leis e princípios, bem como as normas internacionais, ensejam modificações nos organismos de controle. Isso visa a viabilizar um melhor desempenho e a manter a confiança da cidadania nos órgãos de fiscalização⁴¹⁰, visto que o tempo de realização das tarefas pelo Estado ultrapassa o horizonte da geração atual⁴¹¹.

De maneira crítica, cabe um rol de providências recomendáveis ao aperfeiçoamento do controle externo:

(1) maior utilização de tecnologia de informação, propícia à realização de controle concomitante; (2) maior sinergia com os demais controles de Estado, no intuito de alcançar efetividade na aplicação das

⁴⁰⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

⁴⁰⁸ PAULA, Felipe Mottin Pereira de. **Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública**. p. 37.

⁴⁰⁹ PAULA, Felipe Mottin Pereira de. **Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública**. p. 37.

⁴¹⁰ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas**. p. 109.

⁴¹¹ GOMES, Carla Amado. Estado Social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: algumas verdades inconvenientes. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Porto, n. 7, pp. 19–34, 2010, p. 25.

sanções; (3) maior vigilância quanto à economicidade, por intermédio da aludida implantação do sistema nacional de avaliação de custos; (4) introdução normativa do Termo de Ajustamento de Conduta, abrindo canal para a participação da sociedade em processos corretivos acordados, de modo a tornar mais eficaz o cumprimento das metas fiscalizatórias; (5) entrosamento maior dos Tribunais de Contas com os reguladores em geral, numa postura de diálogo e de combate preventivo à corrupção e auditorias operacionais que avancem — cooperativamente — em novos campos, como é exemplo o da seara ambiental [...] (8) o exercício, dentro dos estritos pressupostos, do poder geral de cautela [...]⁴¹².

Trata-se não apenas de identificar a função de natureza negativa ou repressiva, a cargo dos Tribunais de Contas, mas, sobretudo, de valorizar a sua faceta positiva⁴¹³ na proteção do desenvolvimento sustentável.

Imprescindível, portanto, que o controle (interno, externo e social) não permaneça indiferente diante da suposta discricionariedade administrativa quando, em verdade, trata-se de uma discricionariedade insuficiente, ou seja, hipótese em que o agente deixa de exercer a escolha administrativa ou a exerce com inoperância, ineficiência.

Consequentemente, não basta mais comprovar a aplicação do percentual mínimo do recurso vinculado, isso tem sido feito até agora e não há resultado satisfatório. O princípio fundamental à boa administração, com tudo o que representa, cobra por um controle de qualidade, sob pena de degradação dos direitos fundamentais. Nessa linha, os requisitos de juridicidade dos atos administrativos (mais que de vigência e validade) são:

(a) a prática por sujeito capaz e investido de competência (irrenunciável, exceto nas hipóteses legais de avocação e de delegação); (b) a consecução eficiente e eficaz dos melhores resultados contextuais, nos limites da Constituição (isto é, a exteriorização de propósitos de acordo com as prioridades constitucionais vinculantes, de modo sustentável, com a necessária compatibilização prática entre equidade e eficiência); (c) a observância da forma, sem sucumbir aos formalismos teratológicos; (d) a devida e suficiente justificação das premissas do silogismo dialético decisório,

⁴¹² FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 114.

⁴¹³ BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do Direito. Barueri, SP: Editora Manole, 2007, pp. 14–15.

com a indicação clara dos motivos (fatos e fundamentos jurídicos); (e) o objeto determinável, possível e lícito em sentido amplo⁴¹⁴.

Propõe-se, então, à luz desses requisitos, um redimensionamento da sindicabilidade do ato administrativo. Este não deve ser apenas legal, mas precisa estar em conexão explícita com o conjunto de princípios constitucionais e com o comprometimento com as gerações presentes e à preservação e promoção da qualidade de bens essenciais também para o futuro, em que os seres humanos devem ser vistos como uma promessa, não como uma ameaça⁴¹⁵.

Ressalve-se que as reflexões se destinam a alternativas que não são absolutamente inovadoras. Embora recentes, algumas, inclusive, já vêm sendo utilizadas por alguns Tribunais de Contas, em que pese à resistência dos indivíduos ao progresso, não representam novidade quanto às instituições, dentre as quais se inclui o controle externo⁴¹⁶.

Dessa forma, a atuação dos Tribunais de Contas poderá assumir maior destaque no que se refere à efetividade do desenvolvimento sustentável, mediante uma atuação pedagógica, dialógica, colaborativa, com a utilização de novos instrumentos de controle para a tomada de decisão pelos administradores públicos quando do planejamento da política pública⁴¹⁷.

Imersos nessa missão constitucional de tutela dos direitos fundamentais, os Tribunais de Contas assumem o dever-poder⁴¹⁸ de fiscalização, que vai além da constatação de equilíbrio das contas. Todavia, são responsáveis, sobretudo, por uma atuação preventiva e precaucional, de forma a antecipar potencialidades de danos intra e intergeracionais.

⁴¹⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 206.

⁴¹⁵ ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver**. p. 196.

⁴¹⁶ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à Saúde e o dever fundamental à Educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas**. p. 110.

⁴¹⁷ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à Saúde e o dever fundamental à Educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas**. p. 196.

⁴¹⁸ A expressão “dever-poder” vem de Celso Antônio Bandeira de Mello, pois ele entende que o dever é mais importante, razão pela qual deve vir em primeiro lugar.

A mudança da prática do controle está, portanto, alicerçada em três eixos centrais: 1) a mensuração da eficiência e da eficácia da gestão pública por indicadores de efetividade; 2) a preocupação com o planejamento orçamentário e a integralidade de sua execução; e 3) a realização de auditorias operacionais, cujo objetivo é a avaliação da gestão pública⁴¹⁹. A realização das inspeções, auditorias e até avaliações de políticas públicas assume papel de relevo na antecipação de possíveis ocorrências lesivas à satisfação do direito fundamental.

Além do desempenho de uma função de cunho preventivo e orientativo, como ocorre nas auditorias operacionais, as Cortes de Contas estão dotadas de competências de natureza sancionatória na fiscalização de atos e contratos, praticados e celebrados com a Administração Pública.

Nesse cenário, cabe aos Tribunais de Contas uma otimização dos recursos, inclusive por meio de decisões que reorientam as ações empreendidas pela Administração Pública, como ocorre na fiscalização operacional, cuja análise compreende a avaliação do cumprimento dos programas e das ações de Governo e do desempenho das unidades e das entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas, no que se refere aos seus objetivos, às suas metas e às suas prioridades, bem como quanto à alocação e ao uso de recursos disponíveis, na condição de tutor dos direitos fundamentais e, mais do que isso, da sustentabilidade constitucional multidimensional.

A sustentabilidade constitucional, assim, remete à realização, em bloco, de propósitos transnacionais, em larga medida, coincidentes com a Agenda 2030 das Nações Unidas⁴²⁰. Os ODS encontram-se, sem exceção, incorporados na CRFB de 1988. O reconhecimento do fenômeno deriva da eleição da premissa maior de que a sustentabilidade multidimensional (social, econômica, ambiental, ética e jurídico-política) é cogente⁴²¹.

⁴¹⁹ FREITAS, Juarez; IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle de contas reorientado pela sustentabilidade. p. 32.

⁴²⁰ UNITED NATIONS. **The Sustainable Development Goals Report 2018**. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/thesustainabledevelopmentgoalsreport2018-en.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴²¹ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 23, n. 3, p. 940–963, 2018. p. 943. DOI: 10.14210/nej.v23n3.p940-963. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 23 mar. 2025.

Com base nessa compreensão, impõe-se, então, a releitura da CRFB de 1988, de modo que as escolhas públicas que se mostrarem rejeitáveis sob a ótica da sustentabilidade multidimensional atentem contra princípios e regras da Carta Magna, além de vulnerarem tratados internacionais. Em contrapartida, as escolhas compatíveis com o desenvolvimento sustentável, mais do que desejáveis, são constitucionalmente mandatórias.

Ademais, a expressa previsão constitucional dos parâmetros de eficácia, eficiência e economicidade alinha a atividade de controle às diretrizes constitucionalistas mais avançadas, com valoração dos resultados do agir estatal. E, sob essa orientação finalística, o desempenho das competências constitucionais pelos Tribunais de Contas, assumindo sua função de contrapoder, impõe ao poder público um dever de “boa gestão” ou boa governança⁴²².

Cabe realçar, à vista disso, que a mudança na prática das Cortes de Contas – as quais não têm, de uma forma geral, oferecido respostas satisfatórias à sociedade, dado o *status quo* do país evidenciado no *Relatório Luz*⁴²³ –, deve considerar tal postulado constitucional, inserindo-o como vetor orientativo para o aperfeiçoamento da sua missão institucional.

Será com base nessas reflexões que, no próximo capítulo, abordar-se-á a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) no papel de indutor de políticas públicas, no eixo da dimensão social (no âmbito da educação), sob a ótica do princípio da sustentabilidade (com foco na legalidade ampliada), em uma concepção ampla, em conjunto aos princípios a ele interligados: solidariedade, eficiência, eficácia, efetividade, prevenção e precaução, equidade, participação pública, transparência e outros, valorizando a construção sistêmica, dialógica e colaborativa junto à Rede Municipal de Ensino, após resultado crítico obtido na avaliação diagnóstica realizada pelo próprio órgão de controle, no ano de 2021.

⁴²² FREITAS, Juarez; IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle de contas reorientado pela sustentabilidade. p. 27.

⁴²³ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Página institucional**. Disponível em: <https://campanha.org.br/>. Acesso em: 30 mar. 2025.

Capítulo 4

PAIC – PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: UM NOVO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE RONDÔNIA

O slogan da campanha nacional é: “Programa Mais Alfabetização” e “Estado Comprometido com a Educação”⁴²⁴, trata-se de uma estratégia do Ministério da Educação, criada em 2018 pelo Governo Federal, para fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º e no 2º ano do ensino fundamental.

O Programa Mais Alfabetização fundamenta-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que determina o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo. Para tanto, 4,6 milhões de alunos passariam a contar com a presença de assistentes de alfabetização que trabalham em conjunto com os professores em sala de aula⁴²⁵.

Além disso, para combater a estagnação dos baixos índices registrados pela ANA, o Ministério da Educação lançou em 2019 a Política Nacional de Alfabetização⁴²⁶. Trata-se de um conjunto de iniciativas que envolvem a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a formação de professores, o protagonismo das redes e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Dessa forma, conforme

⁴²⁴ BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Mais Alfabetização**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/30000-uncategorised/62871-programa-mais-alfabetizacao#:~:text=O%20Programa%20Mais%20Alfabetiza%C3%A7%C3%A3o%2C%20criado,2%C2%BA%20ano%20do%20ensino%20fundamental>. Acesso em: 1 abr. 2025.

⁴²⁵ BRASIL. Ministério da Educação. Política Nacional de Alfabetização. **Portal do Governo Brasileiro PNA**. 2024. Disponível em: <https://alfabetizacao.mec.gov.br/#pna>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴²⁶ BRASIL. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui o Prêmio Nacional de Educação Fiscal. **Diário Oficial da União**: edição extra, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9765.htm. Acesso em: 08 abr. 2025

objetivo traçado pela Política Nacional, o esperado era que os alunos estivessem plenamente alfabetizados aos oito anos de idade.

Contudo, uma mais ampla avaliação diagnóstica que ocorreu em outubro de 2021, constatou que no estado de Rondônia⁴²⁷ menos da metade dos alunos matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental, nas escolas municipais, deixou de ser plenamente alfabetizada na idade certa. De acordo com os resultados da ANA, Rondônia conseguiu desenvolver a Leitura e a Matemática adequadamente em apenas 40% das crianças até o 3º ano do Ensino Fundamental⁴²⁸.

Além do baixo desempenho revelado pela ANA, a Avaliação Diagnóstica, coordenada pelo TCE-RO, destinada aos estudantes das Redes Municipais em outubro de 2021, mostrou um resultado ainda mais preocupante. Segundo os dados, apenas 12% das crianças do 3º ano do Ensino Fundamental apresentaram perfil de saída adequado para o ano subsequente, enquanto 26% dessas crianças não sabiam ler nem escrever⁴²⁹.

Concluiu-se, então, que muitas dessas crianças terminaram o ciclo de alfabetização em condição pré-silábica (primeiro dos quatro níveis de escrita) sem conseguir reconhecer adequadamente as letras do alfabeto como representação da fala.

Esses resultados impulsionaram a decisão do TCE-RO a definir o Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) em seu Eixo Estratégico 2021–2028. O PAIC é composto por um conjunto de ações executadas em regime de parceria interinstitucional entre a Corte de Contas e as Redes Municipais de Educação, focado no estado de Rondônia, cujos resultados se

⁴²⁷ Ver Capítulo 1 (subcapítulo 1.4.2 Análise dos Resultados dos Indicadores do INEP), os quais já apontavam o estado de Rondônia com os piores indicadores para a educação infantil do país.

⁴²⁸ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC – Avaliar o impacto:** Apresentação do plano de avaliação de impacto do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização. Porto Velho: TCE-RO, 20 mai. 2022. Disponível em: <https://www.socialsciceregistry.org/versions/194460/docs/version/file>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴²⁹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Avaliação Diagnóstica da Educação nas Redes Municipais de Rondônia.** TCE-RO, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjc0MWQ0YjYtYWZmZi00MGE0LWFKOTctMTAzNjQ5Y2I5YTBlIiwidCI6IjVhNjA4OTQzLTZmNzktNDgyNi1hMWI0LT00MzBjYTZjMzE5MzE5MCJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 21 ago. 2024.

mostraram um dos piores para o cenário nacional e, por sua vez, revelou-se uma baixa, ou quase nenhuma, eficácia, eficiência e efetividade da Política Nacional de Alfabetização na idade certa e da Meta 4.1 para o ODS 4.

Os resultados discutidos e os dados do Capítulo 1, particularmente no subcapítulo 1.4.2, fornecem evidências robustas sobre as lacunas existentes no planejamento e na execução das políticas públicas voltadas para a educação na idade certa. Tais deficiências não apenas representam um desperdício substancial de recursos públicos, mas também revelam um panorama preocupante de insustentabilidade que ameaça o progresso do estado, localizado na Amazônia Ocidental⁴³⁰ e, conseqüentemente do país, em direção a um desenvolvimento equilibrado e integrado.

Esses desafios destacam um descompasso entre os objetivos declarados pelas políticas educacionais e a realidade de sua implementação, onde compromissos essenciais com a sustentabilidade multidimensional são frequentemente desviados.

A falta de uma abordagem sistemática e coerente no planejamento educacional contribui para a perpetuação de desigualdades, diminui a eficácia dos investimentos públicos e enfraquece a capacidade do país de formar cidadãos preparados para enfrentar desafios globais complexos, conforme amplamente abordado no capítulo.

Além disso, a dinâmica atual sublinha a necessidade urgente de revisar e reformular as estratégias educacionais, para assegurar que cumpram suas promessas de promover a inclusão, equidade e qualidade, elementos fundamentais para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, notadamente o ODS 4.

A inclusão do ODS 4 requer não apenas a alocação adequada de recursos, mas também a integração eficiente de princípios sustentáveis nas práticas educacionais desde a infância, para fomentar uma mudança positiva e significativa no cenário nacional e global. Portanto, é imperativo que os formuladores de políticas e

⁴³⁰ A Amazônia Ocidental é uma região da Amazônia Legal que abrange os estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima. É a parte mais preservada da Amazônia, com 42,97% do território da Amazônia Legal e cerca de 57% das florestas da região.

os líderes educacionais se envolvam em uma reflexão crítica e implementem ajustes significativos, de forma a converter o potencial da educação infantil em uma verdadeira força motriz para a sustentabilidade e transformação social.

Nesse contexto, o papel interseccional do TCE-RO como controle de sustentabilidade, conforme definição apresentada no subcapítulo 3.5, tem se mostrado fundamental na estruturação, no monitoramento e na avaliação das políticas de alfabetização no estado. O TCE-RO pode atuar como um catalisador na identificação de ineficiências e promover a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos, garantindo que os esforços educacionais estejam alinhados com os compromissos de sustentabilidade multidimensional.

Logo, a combinação de esforços entre diferentes setores e instituições é crucial para desenvolver uma estratégia eficaz que atenda às necessidades locais enquanto busca alcançar as metas globais para a sustentabilidade.

4.1 PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC): A COOPERAÇÃO COMO O CAMINHO PARA A TRANSFORMAÇÃO

É urgente refletir sobre a qualidade educacional na primeira infância, uma vez que isso tem efeito em escala na economia, na democracia e no exercício da cidadania que, por sua vez, ocasiona a desigualdade de oportunidades, a exclusão social e o baixo índice de desenvolvimento do país⁴³¹. Conforme o relatório The Global Competitiveness Report 2024, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, o qual compara a competitividade de 141 países do globo. O Brasil, pelo quarto ano consecutivo, cai no ranking, ocupando agora a 62ª posição. Em entrevista, a Diretora-Geral Adjunta da UNESCO, Stefania Giannini fala sobre a importância dos investimentos na educação para a transformação social:

A educação tem o poder de transformar nosso mundo e é o principal impulsionador do progresso em todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS], além de crucial para enfrentar os desafios globais [...] No entanto, enfrentamos crises urgentes de equidade e financiamento. Hoje, pedimos uma liderança decisiva para

⁴³¹ Subcapítulo 1.3.1 do Capítulo 1; subcapítulo 2.3 do Capítulo 2.

enfrentar essas crises entrelaçadas e aumentar drasticamente o investimento em educação⁴³².

Portanto, a demanda por resultados benéficos, liquidamente positivos, que se traduzam em eficiência e eficácia da gestão pública, tem impulsionado uma transformação crucial nos mecanismos de controle externo e das suas ferramentas, como já visto anteriormente. Não é por outro motivo que a avaliação das políticas públicas ingressa em fase preditiva de controle⁴³³. Impõe-se à dinâmica dos órgãos de controle a tarefa de ir além da verificação da conformidade com a lei, ou seja, ir além até da fase de controle de conformidade e diagnóstico dos problemas, para auxiliar na construção de possíveis soluções coordenadas com a rede de ensino que possam trazer resultados efetivos para a boa aplicação dos recursos públicos⁴³⁴.

É nesse contexto do dever de tutela da sustentabilidade que o controle externo no estado de Rondônia já exerce seu papel de fiscalizar o gasto mínimo na Educação. Contudo, fiscalizar o cumprimento dos índices constitucionais e fiscais não tem sido por si só eficiente ao ponto de demonstrar a sustentabilidade da política pública de alfabetização no estado, haja vista os resultados da avaliação da educação infantil para o estado, que o colocam entre os piores do país.

⁴³² BRASIL. Ministério da Educação. **Publicado Relatório de Monitoramento Global da Educação 2024**. Publicado em: 31 out. 2024, 18h00. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/publicado-relatorio-de-monitoramento-global-da-educacao-2024>. Acesso em: 17 abr. 2025.

⁴³³ Vide, nessa linha, Acórdãos 595/2025 e 2272/2024 ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2272/2024 – Plenário**. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Processo nº 037.209/2023-0. Tipo: Relatório de Levantamento (RL). Sessão: 23 out. 2024. Ata nº 43/2024 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A2272%2520ANOACORDAO%253A2024%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 17 abr. 2025. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 595/2025 – Plenário**. Relator: Bruno Dantas. Processo nº 006.271/2024-3. Tipo: Relatório de Auditoria (RA). Sessão: 19 mar. 2025. Ata nº 8/2025 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A595%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 17 abr. 2025.

⁴³⁴ CAVALCANTI, Ana Elizabeth Lapa Wanderley; MORANO, Cintia Barudi Lopes. Situação legal do direito ao saneamento básico no Brasil: uma visão quanto ao desenvolvimento sustentável na sociedade da informação. In: BASEDAS, Daniela Guerra; REZENDE, Elcio Nacur. (Coord.). **V Encontro Internacional CONPEDI Montevidéu, Uruguai – Direito e Sustentabilidade II**. Montevidéu, URU: CONPEDI, 2016, p. 10. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/910506b2/14w4i7ge>. Acesso em: 30 ago. 2024.

Tal fato motivou o TCE-RO a redimensionar suas atividades de controle externo para contribuir para o aprimoramento das políticas públicas educacionais praticadas, com atenção prioritária à infância. Hoje, o TCE-RO, ao sindicalizar as decisões administrativas, assume um novo papel em sua missão de fiscalização do cumprimento dos deveres e direitos fundamentais e constitucionais. O destaque é dado à tutela do direito fundamental à educação de qualidade na idade certa, por todos os fatores transformadores que nela se encontram, como demonstrado no Capítulo 1.

Da mesma forma, o Tribunal enseja a promoção da cidadania e justiça realizando a consagração do princípio-dever de sustentabilidade (sentido amplo) e da solidariedade intra e intergeracional, abrangendo além do clássico tripé das dimensões da sustentabilidade (social, econômico e ambiental), também, as dimensões jurídico-política e ética, além da “nova” dimensão fiscal, proposta por Daniela Cunda.

Dessa forma, nesse cenário de crises e de insustentabilidade multidimensional, o Tribunal de Contas, com sua missão constitucional ampliada, conforme demonstrado no Capítulo 3, surge com uma nova roupagem: a do controle de sustentabilidade social, dimensão à que se dá maior atenção nessa pesquisa⁴³⁵.

Nesse sentido, considerando os baixos índices históricos de alfabetização nos primeiros anos de ensino fundamental no Estado, tendo como marco o resultado crítico da avaliação diagnóstica realizada em 2021, o TCE-RO definiu o PAIC em seu Eixo Estratégico 2021–2028, que é composto por um conjunto de ações executadas em regime de parceria interinstitucional entre a Corte de Contas e as Redes Municipais de Educação.

O Programa, cujo objetivo é a tutela de direitos fundamentais sociais explicitamente previstos na Carta Constitucional a integrar especificamente a dimensão social (gestão da Educação), redimensiona as suas ações de controle para

⁴³⁵ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**. 2016. 321f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8106>. Acesso em: 30 ago. 2024.

além da análise das aplicações dos percentuais mínimos estabelecidos na CRFB⁴³⁶ e na Lei nº 12.858/2013⁴³⁷, com foco nas metas do Plano Nacional da Educação⁴³⁸, conjuntamente com outros indicadores a apurar a qualidade da Educação Infantil.

Isto é, mediante a adaptação de seus instrumentos de fiscalização, o TCE-RO aprimorou a utilização das auditorias operacionais e auditorias coordenadas, bem como a realização e controle de qualidade das consultas, para, além de aferir o cumprimento dos índices fiscais e constitucionais nos gastos com a Educação Infantil, também aferir a eficácia, economicidade e eficiência dos resultados alcançados ante os investimentos realizados, fundamentado nos princípios do art. 37 da CRFB⁴³⁹ e da boa Administração Pública.

Assim, embora não utilize esta denominação, o TCE-RO realiza o controle de sustentabilidade em suas ações de fiscalização, evidenciando um enorme protagonismo para a educação infantil, de acordo com a análise do escopo do PAIC, definido em seu Planejamento Estratégico 2021–2028⁴⁴⁰.

É a partir de tais premissas e com uma reformulação do seu papel constitucional que o TCE-RO tem promovido o aprimoramento das suas atribuições legais para contribuir, em regime de parceria interinstitucional com as Redes Municipais de Educação, a fim de garantir a oferta da Educação Básica e de

⁴³⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

⁴³⁷ BRASIL. Lei n.º 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴³⁸ BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴³⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

⁴⁴⁰ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Planejamento Estratégico 2021–2028**. Porto Velho: TCE-RO, 2021. Disponível em: https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/09/PE-TCE-RO-2021-2028_publicado-1.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

qualidade, tal qual estabelecido pela Agenda 2030 (ODS 4)⁴⁴¹, e no direito fundamental plasmado na Constituição Federal Brasileira⁴⁴².

O TCE-RO ajusta-se ao controle constitucional sobre a referida política pública, destacando, em especial, a sua função dialógica, pedagógica e colaborativa, que representa uma atuação célere e tempestiva do controle externo (princípios da prevenção e precaução), a fim de avaliar a eficácia e a eficiência dos serviços públicos prestados, evitando o desperdício de recurso público, quando não corretamente aplicado.

Dessa forma, com o objetivo de aprimoramento e foco nos resultados de aprendizagem, o TCE-RO, por meio do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), atua em todo o ciclo da política pública, priorizando ações determinantes para alcance dos resultados desejados:

Figura 07: Desenho ilustrativo para a definição do PAIC pelo TCE-RO



Fonte: TCE-RO⁴⁴³.

⁴⁴¹ UNITED NATIONS. **The Sustainable Development Goals Report 2018**. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/thesustainabledevelopmentgoalsreport2018-en.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴⁴² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

⁴⁴³ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização**. [S.l.], 2025. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAyfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobilepresent?pli=1&slide=id.g2136aa69f3b_1_2786. Acesso em: 2 abr. 2025.

Esse redimensionamento das atividades do controle externo tem, também, influência da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a qual desenvolveu as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, mais conhecidas pela sigla ISSAI, cujo objetivo é a promoção da realização de auditorias independentes e eficazes pelas Instituições Superiores de Controle (ISC); seguindo, assim, as orientações, recomendações e princípios da INTOSAI⁴⁴⁴, vez que o modelo de controle externo baseado em pilares formalistas, burocráticos e repressivos não encontra guarida, por si só, no atual ordenamento jurídico e não contribui para o alcance da sustentabilidade pela Administração Pública, como já abordado no capítulo anterior.

Essas diretrizes de aplicabilidade transnacional definem a regra de ouro para as auditorias coordenadas pelos Tribunais de Contas. Por isso, o TCE-RO⁴⁴⁵ produziu orientações técnicas para provocar mudanças relevantes, com a promoção de valor à sociedade (ISSAI 12 - Princípio 12), bem como com a criação de um ambiente de aprendizagem e intercâmbio de conhecimento (ISSAI 12 - Princípio 7) a fim de que os gestores tivessem dados e parâmetros para adotarem as melhores práticas de gestão de forma eficiente e eficaz (ISSAI 12 - Princípio 3)⁴⁴⁶.

A capacidade do Tribunal de Contas de promover melhorias que impactem os resultados das políticas públicas está diretamente relacionada à capacidade de fiscalizar as operações do Setor Público e de induzir os responsáveis pela governança e gestão pública a cumprirem suas responsabilidades. Tais ações são realizadas por meio de recomendações e medidas corretivas (ISSAI 12), definidas com base em avaliações técnicas realizadas a partir de dados e “evidências suficientes e

⁴⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Normas internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). **Portal TCU**, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴⁴⁵ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia**: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴⁴⁶ INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **ISSAI 100**: Princípios fundamentais de auditoria do setor público. Vienna: Tribunal de Contas da Áustria, [s.d.]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/80/04/47/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_100_principios_fundamentais_auditoria_setor_publico.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025

apropriadas” (ISSAI 100); um papel de aperfeiçoamento da Administração Pública, enfatizando os princípios da *accountability*, governança e desempenho (ISSAI 20), que colabora com as Redes Municipais para que os gestores públicos desempenhem suas atribuições efetivamente (ISSAI 100). Para contribuir com a boa governança, é fundamental criar “incentivos para mudança ao proporcionar conhecimento e recomendações bem fundamentadas para aprimoramentos” (ISSAI 10)⁴⁴⁷.

Além do acompanhamento que realiza de forma concomitante à prática dos atos de gestão com foco em aprimorar os processos de gestão e governança da Administração Pública, o TCE-RO pode realizar auditorias operacionais (ISSAI 3000), levantamentos contínuos de dados estratégicos de gestão e de resultado (Resolução-TCU nº 315); disponibilizar guias orientadores de boas práticas na gestão pública (a exemplo do Referencial Básico de Governança Pública, publicado pelo Tribunal de Contas da União); realizar Termos de Ajustamento de Gestão para pactuar obrigações com o gestor público; e, ainda, por meio da Escola de Contas, com base em sua função de escola de governo, o TCE-RO pode capacitar os agentes responsáveis pela gestão das políticas públicas.

Já o acompanhamento é feito de maneira concomitante à prática dos atos de gestão e, por isso, tem alta capacidade de resolutividade sobre eventos que ocorram em desacordo com as normas ou as práticas de gestão recomendadas e, assim, prevenir ou corrigir eventuais distorções que possam gerar dano ou comprometer a “entrega do produto final e o alcance dos objetivos” da gestão pública⁴⁴⁸.

Dentre esses mecanismos, o acompanhamento é uma das principais estratégias que podem ser adotadas para avaliação contínua e responsiva contra riscos, problemas ou inconformidades identificadas

⁴⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI)**. Disponível em: <https://apoioauditoria.tcu.gov.br/normas-controle-externo/normas-internacionais-das-instituicoes-superiores-de-controle-issai/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

⁴⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Acompanhamento**. Brasília: TCU, 2018. p. 10. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/BC/B4/76/F4/A4A1F6107AD96FE6F18818A8/Manual_acompanhamento.pdf. Acesso em: 30 ago. 2024.

na gestão pública que podem comprometer os resultados das políticas públicas⁴⁴⁹.

Dentro desse contexto da administração dialógica, o papel dos Tribunais de Contas de “cooperar com os governos ou entidades públicas que se esforçam para melhorar o uso e a gestão dos recursos públicos” (ISSAI 10)⁴⁵⁰, também encontra respaldo legal na Lei nº 14.129/2021⁴⁵¹, que fortaleceu a Administração Pública cooperativa ao estabelecer, entre suas diretrizes, o incentivo a que os entes públicos instituíam laboratórios de inovação para prospectar, e ao desenvolver e disseminar, em regime de colaboração e inovação em serviços e políticas públicas.

Importante ressaltar que a responsabilidade pela implementação da política é das redes municipais⁴⁵², enquanto ao Tribunal de Contas compete a função de indutor de boas práticas e de cooperação técnica, promovendo formação continuada com os profissionais das redes e oferecendo subsídios técnicos, a partir de dados e evidências científicas, que auxiliam na tomada de decisão da rede, bem como no aprimoramento da política e das práticas pedagógicas⁴⁵³.

O PAIC é certamente fruto de todas as diretrizes até aqui mencionadas e propõe um ambiente de diálogo e cooperação mútuo interinstitucional com foco nos problemas dos usuários de políticas e serviços públicos, apoiando e incentivando a

⁴⁴⁹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 6. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

⁴⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI)**. Disponível em: <https://apoioauditoria.tcu.gov.br/normas-controle-externo/normas-internacionais-das-instituicoes-superiores-de-controle-issai/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

⁴⁵¹ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴⁵² Princípio 3: Permitir que os responsáveis pela governação do setor público cumpram as suas responsabilidades em resposta às conclusões e recomendações da auditoria e em tomar as medidas corretivas adequadas (ISSAI 12 - Princípio 3).

⁴⁵³ “O Tribunal de Contas de Rondônia não toma decisões pelas redes, não gerencia os recursos e processos e não implementa controles. A atuação do TCERO é focada na formação dos profissionais e no monitoramento da execução das boas práticas que são recomendadas nas formações e definidas nos planos de ação elaborados pelos gestores”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 6/20. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

inovação e experimentação responsável na gestão pública, também promove, com o apoio de especialistas externos, a disseminação de conhecimento científico e implementação das melhores práticas de gestão para a formulação e efetivação das políticas públicas baseadas em evidências⁴⁵⁴.

4.1.1 Primeira Etapa: Desenho do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC)

O desenho atual do PAIC em Rondônia foi concebido com base em evidências presentes em estudos e experiências em redes de sucesso⁴⁵⁵. A partir desse levantamento de melhores práticas de gestão nas escolas, que são recomendadas pelo Word Management Survey (WMS)⁴⁵⁶, foi possível identificar o que precisaria ser implementado para assegurar resultados melhores de aprendizado às crianças rondonienses:

O Programa é iniciado com ações voltadas ao aprimoramento do desenho da política de alfabetização, a partir de um amplo diagnóstico autoavaliativo de controles. Em seguida, são adotadas inúmeras estratégias para formação dos gestores, técnicos pedagógicos e professores das redes para implementação das políticas, passando assim para a implementação de práticas pedagógicas e de gestão

⁴⁵⁴ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 5. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025

⁴⁵⁵ Por exemplo, a experiência educacional do Ceará, no município de Sobral.

⁴⁵⁶ Felipe Galvão Puccioni, Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio), contribuiu com o PAIC na função de coordenador acadêmico, responsável pela coordenação do projeto e pela revisão de todas as etapas, durante seu PhD na Universidade de Cambridge, investigou como práticas de gestão com boa relação custo-benefício impulsionam a aprendizagem dos alunos. Para a intervenção experimental, Puccioni implementou as 23 melhores práticas de gestão da Pesquisa Mundial de Gestão (WMS) para o setor educacional. PUCCIONI, F. G.; CAVALCANTI, T. The Impact of Cost-Effective Management Practices on Student Learning: Evidence from a Large-Scale Randomised Field Experiment. **Cambridge Working Papers in Economics**, n. 2515, University of Cambridge, 2024. Disponível em: <https://www.econ.cam.ac.uk/publications/cwpe/2515>. Acesso em: 17 abr. 2025.

Nota: O World Management Survey (WMS) teve início há mais dez anos com o objetivo de medir sistematicamente a qualidade de práticas de gestão em diferentes países e indústrias. Visando suprir essa falta de dados sobre gestão, a equipe de pesquisa do WMS tem aperfeiçoado e aplicado uma metodologia que mede sistematicamente a qualidade das práticas de gestão no âmbito do estabelecimento entre os setores e os países. Para isso, utiliza-se uma ferramenta de avaliação com base em entrevistas para atribuir uma pontuação entre 1 (menos presente) e 5 (mais presente) para um conjunto de 18 a 20 práticas básicas de gestão, dependendo do setor. Após a coleta de dados de gestão para mais de 7.500 estabelecimentos industriais, quase 900 lojas de varejo, 1.700 hospitais e 1.300 escolas, definiram 23 melhores práticas de gestão escolar. Para mais informações e para tabelas completas de cada setor, visite WORLD MANAGEMENT SURVEY. **About**. Disponível em: <https://worldmanagementsurvey.org/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

necessárias para alavancar os resultados educacionais. Na sequência, realiza-se a avaliação de eficácia da política com base no avanço da aprendizagem dos estudantes e, por fim, revisam-se e aprimoram-se os processos críticos para, no ano seguinte, reiniciar o ciclo de implementação da política⁴⁵⁷.

O Programa oferece apoio técnico para o desenho, implementação, monitoramento, avaliação e revisão da Política de Alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental nas redes parceiras. A iniciativa contém uma série de ações e ferramentas de suporte para o aperfeiçoamento da gestão em duas frentes de atuação: pedagógica e gestão da política.

Na frente pedagógica são oferecidas formações para professores que lecionam em turmas do ciclo de alfabetização (1º ao 3º ano do Ensino Fundamental); para equipes técnicas das secretarias municipais e escolas, (secretários e sua equipe pedagógica); para gestores escolares (diretores e supervisores); e formação de formadores, esta última realizada pela Escola de Contas (ESCON). Além disso, são oferecidos materiais pedagógicos e de apoio aos processos críticos de ensino-aprendizagem, como o planejamento, observação de sala, avaliações e monitoramento⁴⁵⁸.

Na gestão da política são oferecidas formações específicas às equipes gestoras, orientações e ferramentas para a implementação dos ciclos da política pública e do orçamento, inclusive para o acompanhamento e monitoramento da política (sistema de monitoramento)⁴⁵⁹.

Para a institucionalização do Programa, foi estabelecido pela Corte de Contas do estado de Rondônia o desenho da Política de Alfabetização, definindo-o

⁴⁵⁷ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 6. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-%CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

⁴⁵⁸ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 10. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-%CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

⁴⁵⁹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, 2023. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-%CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

em oito passos fundamentais nesta primeira etapa, que tem como foco a estruturação e aprimoramento da política:

- 1) Diagnóstico da rede**, onde se busca conhecer profundamente os dados da situação de alfabetização dos alunos das séries iniciais e, dessa forma, elaborar o plano de ações e metas a prosperar os avanços necessários para o plano plurianual com base em evidências;
- 2) Concepção de alfabetização**, onde se buscou construir uma visão comum de alfabetização (o que configura aluno alfabetizado), com todos os profissionais da rede de ensino da equipe central até o professor, com o intuito de que haja clareza sobre o perfil de saída esperado dos alunos de 1º, 2º e 3º anos;
- 3) Currículo**, onde se buscou a definição de diretrizes curriculares alinhadas com a Base Nacional Comum Curricular - BNCC, cujo objetivo era assegurar o direito dos alunos em serem alfabetizados na idade certa e desenvolverem habilidades e competências que promovam o desenvolvimento integral da criança (cognitivo, social e emocional);
- 4) Práticas Pedagógicas e de Gestão**, consiste na propositura e elaboração de materiais que versem sobre possibilidades metodológicas e práticas direcionadas aos profissionais envolvidos no ciclo da alfabetização (professores, supervisores escolares, coordenadores pedagógicos e gestores escolares) e que propiciem resultados observáveis de aprendizagem;
- 5) Infraestrutura**, consiste em apoiar as redes a identificar as condições de funcionamento indispensáveis à implantação e operação da Política de Alfabetização, desde recursos humanos, materiais, políticas de incentivo, contratações e lotação de profissionais seguindo o perfil adequado, sistema de monitoramento de dados;
- 6) Formação Continuada dos Profissionais para a implantação da política de alfabetização**, que consiste em apoiar o desenho e implementação da política de formação continuada dos profissionais envolvidos no ciclo de alfabetização;
- 7) Gestão, Monitoramento e Avaliação da Política de Alfabetização por meio da implantação de um sistema**, que consiste em apoiar a implementação de uma sistemática de acompanhamento para possibilitar à rede de ensino o gerenciamento mensal de indicadores de implementação da Política de Alfabetização, induzindo a rotina semanal/quinzenal de reuniões coletivas para planejamento das aulas dos professores, orientações e compartilhamento de boas práticas junto aos supervisores escolares, bem como subsidiar o planejamento das ações de formações continuadas para o aperfeiçoamento da prática pedagógica e gerencial dos professores e gestores com vistas ao alcance das metas;⁴⁶⁰ e
- 8) Sistematização dos Resultados da Política** com a disponibilização por meio de publicações, permitindo e incentivando a

⁴⁶⁰ Para acessar a Ficha de Acompanhamento da trajetória escolar dos estudantes ao longo dos meses, confira: RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Ficha de Acompanhamento - Monitoramento Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, fev. 2022. Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Z3nf3wJESCljzyOmOtLKnANLb9Y8xqUmiM0nEDOIKVv/e/dit?gid=658882765#gid=658882765>. Acesso em: 30 ago. 2024.

documentação, realização de pesquisas e divulgação das informações⁴⁶¹.

Esse eixo estruturante do PAIC define o controle e a fiscalização, pelo TCE-RO, das ações desempenhadas pelos Municípios para o aprimoramento das políticas públicas de Educação Infantil. Ele estabelece um marco legal para um controle ampliado da legalidade, que vai além da fiscalização da conformidade constitucional e fiscal sob a ótica contábil. Agora, inclui funções de controle de sustentabilidade, fiscalização e auditorias operacionais e coordenadas. O objetivo é a realização de um controle de qualidade que abrange a conformidade constitucional e fiscal, bem como a tutela dos direitos fundamentais, propiciada por medidas como audiências públicas, respostas a consultas públicas, reuniões técnicas e a fiscalização das contratações públicas, visando, de fato, promover a melhoria.

O Programa oferece uma sistemática de acompanhamentos visando possibilitar à Rede de Ensino o gerenciamento de dados e informações qualitativas e quantitativas da implementação do Programa de Alfabetização. O monitoramento mensal dos indicadores e a análise das informações envolvem todos os profissionais da Rede nos âmbitos central, regional e escolar, e permite ampliar a efetividade e eficácia das ações de intervenção nos momentos de planejamento coletivos com o supervisor escolar ou coordenador pedagógico e professores, bem como subsidia o planejamento das formações continuadas que retroalimentam o aperfeiçoamento da prática pedagógica e gerencial dos profissionais para o alcance das metas⁴⁶².

Na estrutura do PAIC ainda consta uma devolutiva com o diagnóstico sobre o nível de implementação da política por meio de Questionário de Autoavaliação. A partir desse diagnóstico, a equipe gestora elabora um plano de ação que é

⁴⁶¹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 13-14 Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-%CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

⁴⁶² Para saber como é realizado o monitoramento desses indicadores, confira: RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Sistemática de Acompanhamento: Programa de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, out. 2021. Disponível em: https://docs.google.com/document/d/172uujcWojH5ECPgwD0sf9sCfz_oU5Ch1Mtvkac_kSuU/edit#heading=h.az97se5ul39q. Acesso em: 30 ago. 2024.

acompanhado por meio de reuniões semanais ou quinzenais com a equipe de consultoras⁴⁶³.

Desse modo, metas e indicadores são pactuados e formalizados nas políticas da Rede, o que, conforme definição trazida por Cunda⁴⁶⁴, poder-se-ia chamar de “termo de ajustamento de gestão sustentável e qualidade da política pública”, com fundamento nos princípios da precaução e prevenção, da boa Administração Pública, da cooperação e da solidariedade.

4.1.2 Segunda Etapa: Implementação do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC)

Nesta etapa, o foco é a implementação dos processos pedagógicos e de gestão, de acordo com o desenho elaborado pela rede, para a qual foram definidos os seguintes processos⁴⁶⁵:

Quadro 01: Etapas de Implementação do PAIC

Processo	Resultado esperado
Definição da Matriz de Habilidades dos Estudantes	A Secretaria de Educação define as habilidades prioritárias para o acompanhamento no processo de alfabetização, com base na última avaliação diagnóstica.
Formação de equipe de formadores	Equipe de formadores participam bimestralmente dos encontros de formação.
Formação continuada em serviço	Professores lotados em turmas de alfabetização, supervisores e gestores escolares participam bimestralmente dos encontros de formação continuada.
Visita mensal às escolas	Equipe central e formador da SEMED acompanham as escolas <i>in loco</i> (mensalmente) para identificar dificuldades na implementação das práticas

⁴⁶³ Mais informações sobre a estrutura do Programa podem ser verificadas em: RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia**: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho, RO: TCE-RO, 2023. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁴⁶⁴ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**.

⁴⁶⁵ Para maiores informações sobre esta etapa, confira: RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC: avaliar o impacto**. Porto Velho: TCE-RO, [s.d.], p. 16-17.

	pedagógicas pelos professores orientadas nas formações e propor intervenções rapidamente.
Observação de sala de aula	Supervisores observam ao menos uma aula por mês de Língua Portuguesa, durante uma hora, seguindo Roteiro de Observação, para acompanhamento dos professores. Recomenda-se que essa ação ocorra semanalmente. No entanto, as Redes devem ajustar a frequência desta ação a partir da capacidade do supervisor considerando o número de turmas na escola.
HTPC (hora de trabalho pedagógico coletivo)	Semanalmente ou quinzenalmente supervisores escolares organizam momentos de diálogo com professores para oferecer devolutivas pedagógicas a partir dos resultados da FLEO/CALL, assim como orientações para o planejamento das aulas e compartilhamento de boas práticas.
Monitoramento mensal dos indicadores	Supervisores consolidam as informações por turma dos indicadores do Cartaz de Acompanhamento e de Livros Lidos (CALL) e da Ficha de Leitura, Escrita, Produção de Texto e Oralidade (FLEO) encaminhadas pelos professores e discutem com o supervisor escolar e professores a evolução dos estudantes em cada indicador.
Avaliações somativas	O TCE ofertará uma vez ao ano, os materiais necessários para a avaliação das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, com itens alinhados às habilidades previstas na BNCC e RCRO. Esta ação é destinada aos alunos dos 2º e 3º anos do Ensino Fundamental, com vistas ao acompanhamento das aprendizagens.
Devolutivas pedagógicas	A Secretaria de Educação disponibiliza para as escolas devolutivas e orientações mensais a partir dos resultados das Fichas de Acompanhamento (FLEO e CALL).
Reuniões trimestrais de Comitê Gestor	Reuniões realizadas com o secretário(a) de educação, coordenação do programa e lideranças da SEMED com a presença de membros do TCE (SEPLAN, conselheiros), com o objetivo de realizar um balanço dos resultados de aprendizagem alcançados no

	período, analisar desafios e oportunidades e apoiar na identificação de possíveis soluções.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: TCE-RO⁴⁶⁶.

4.1.3 Terceira Etapa: Acompanhamento e Monitoramento da Implementação

Esta etapa consiste no Ciclo de Acompanhamento e Monitoramento da implementação da Política de Alfabetização, que se realiza por meio da execução sistemática das seguintes ações:

Quadro 02: Monitoramento do PAIC

Processo	Resultado esperado
Análise de indicadores	Análise mensal dos indicadores de alfabetização e de gestão sistematizados pela FLEO&CALL.
Monitoramento das escolas	Monitoramento das escolas para verificação dos processos de implementação da FLEO&CALL, observação de sala de aula e das reuniões de HTPC.
Acompanhamento das ações	Acompanhamento da implementação das ações previstas nos Planos de Ação.
Acompanhamento da participação nas formações	Monitoramento da frequência dos profissionais das redes nas formações.
Acompanhamento de aprendizagem	Análise dos dados das avaliações anuais promovidas pelo TCE, em parceria com as Secretarias Municipais e orientações às equipes escolares.
Pautas formativas	Elaboração de novas pautas formativas para as ações de formação continuada que abrem novo ciclo mensal/bimestral de implementação da política.
Acompanhamento de Comitê Gestor	Realização das reuniões de comitê gestor.
Orientação da equipe gestora	Reuniões semanais ou quinzenais com os gestores da política.

⁴⁶⁶ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC: avaliar o impacto**. Porto Velho: TCE-RO, [s.d.]. p. 17

Fonte: TCE-RO⁴⁶⁷.

Considerando que a importância do acompanhamento e monitoramento da política pública é justamente a geração de dados para se avaliar os resultados, definiu-se, então, o quadro de indicadores, contendo 18 itens a serem acompanhados:

Quadro 03: Indicadores Avaliados

ID	Nome
1	Permanência do professor na escola
2	Permanência do aluno na escola
3	Nível de Maturidade da Política
4	Execução do Plano de Ação
5	Reunião do Comitê Gestor
6	Quantidade de Observações de sala de aula
7	Qualidade da Observação de sala de aula
8	Quantidade de HTPCs realizadas
9	Qualidade das HTPCs realizadas
10	Frequência dos professores nas HTPCs
11	Frequência de professores nas formações
12	Frequência de Supervisores nas formações
13	Frequência de Diretores e Vice-Diretores nas formações
14	Frequência de alunos
15	Dias letivos
16	Visita Mensal do Técnico de Acompanhamento
17	Alunos nos padrões adequados e avançados de proficiência
18	Alunos no padrão crítico de proficiência

Fonte: TCE-RO⁴⁶⁸.

4.1.4 Dos Resultados e Metas Esperados ao Final do Primeiro Ciclo do Programa em 2024

O escopo do Programa visa à consolidação da Política de Alfabetização nas Redes de Ensino por meio do acompanhamento e monitoramento sistemático. Ele foca na gestão orientada a resultados, bem como na melhoria dos resultados de aprendizado nos anos iniciais do Ensino Fundamental, entre outros.

⁴⁶⁷ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC: avaliar o impacto**. Porto Velho: TCE-RO, [s.d.], p. 19.

⁴⁶⁸ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC: avaliar o impacto**. Porto Velho: TCE-RO, [s.d.], p. 19.

Nesse sentido, os resultados esperados⁴⁶⁹ ao final da execução do primeiro ciclo em 2024, foram⁴⁷⁰:

1. Política de Alfabetização consolidada nas redes de ensino em plena implementação com acompanhamento e monitoramento sistemático com foco na gestão orientada a resultados;
2. Lideranças em alfabetização formadas e preparadas, capazes de realizar formações continuadas com os professores do ciclo de alfabetização em suas redes de ensino;
3. Sistemática de acompanhamento incorporada pelas equipes municipais (coordenação e técnicos) e equipes escolares (gestores e supervisores) de modo a implementarem com maior autonomia o acompanhamento, monitoramento e fluxo contínuo das ações necessárias para o alcance das metas e resultados pactuados;
4. Disseminação da cultura de avaliações com propósito formativo, que possam subsidiar as práticas da rede, orientando as estratégias pedagógicas que serão adotadas pelos educadores, a fim de garantir a aprendizagem dos estudantes, em especial, os que apresentam menores índices de aprendizado;
5. Melhora nos resultados de aprendizado nos anos iniciais do ensino fundamental.

Como metas, estabeleceu-se que ao final do primeiro ciclo:

- a) 85% dos estudantes estivessem alfabetizados no 1º ano;
- b) 100% dos estudantes estivessem alfabetizados no 2º e 3º ano⁴⁷¹.

Assim, a partir do diagnóstico, a equipe gestora elabora um plano de ação, que é acompanhado por meio de reuniões semanais ou quinzenais com a equipe de consultoras. Metas e indicadores são pactuados e formalizados nas políticas da rede,

⁴⁶⁹ Nota: Para o qual deve-se destacar: “Os resultados previstos, em especial, de melhora dos indicadores de aprendizado, apenas serão alcançados, se as redes de ensino implementem as ações, estratégias e recomendações, nos âmbitos gerenciais, pedagógicos e formativos, sistematicamente discutidas e compartilhadas pela equipe de cooperação técnica. Nenhuma mudança é possível sem vontade política e engajamento técnico dos gestores e servidores das redes municipais.”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia**: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 18 Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025

⁴⁷⁰ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia**: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 18 Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

⁴⁷¹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia**: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 18 Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

assim como monitoradas pelo Tribunal de Contas, que irá avaliar o impacto do Programa.

4.2 DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO E SUA JUSTIFICATIVA

Como visto, o PAIC teve como coordenador acadêmico o Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ). Em sua pesquisa acadêmica desenvolvida na Universidade de Cambridge⁴⁷², tinha como objetivo investigar a aplicação de um método científico rigoroso – uma experiência de campo aleatória – a fim de compreender a relação causal entre a gestão escolar e a aprendizagem dos alunos. Para isso, “com base nas melhores práticas mostradas na literatura acadêmica, um plano flexível foi desenvolvido para lidar com diferentes escolas, cidades e realidades do país”⁴⁷³.

Nesse experimento de campo randomizado – almejando testar uma relação causal entre as melhores práticas de manejo que seriam implementadas e os resultados educacionais –, foram selecionadas aleatoriamente as escolas e designadas por pareamento em dois grupos⁴⁷⁴: tratamento e controle, sendo as primeiras as que receberiam, inicialmente, as ações do programa e, de acordo com os resultados qualiquantitativos obtidos, o TCE-RO tomaria decisões sobre a continuidade e universalização das ações testadas, com base em evidências⁴⁷⁵.

⁴⁷² PUCCIONI, Felipe Galvão; CAVALCANTI, Tiago. The impact of an agile management policy on education: evidence from a randomised field experiment in Brazil. **AEA Social Science Registry**, Trial nº AEARCTR-0007669, 2021. Disponível em: <https://www.socialscienceregistry.org/trials/7669>. Acesso em: 17 abr. 2025.

⁴⁷³ PUCCIONI, Felipe Galvão; CAVALCANTI, Tiago. The impact of an agile management policy on education: evidence from a randomised field experiment in Brazil. **AEA Social Science Registry**, Trial nº AEARCTR-0007669, 2021. Disponível em: <https://www.socialscienceregistry.org/trials/7669>. Acesso em: 17 abr. 2025.

⁴⁷⁴ Em 2022, a fase de expansão foi iniciada em julho, com a reunião de instauração do Programa, nos Blocos II (Pimenta Bueno) e Bloco III (Ji-paraná), e, em setembro, foi dada a largada com a reunião de abertura do projeto com todos os outros municípios, com a previsão de iniciar as ações preliminares nos blocos IV (Vilhena) e V (São Miguel do Guaporé) ainda em 2022, e no início de 2023 com os blocos VI e VII. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 23. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

⁴⁷⁵ Nota: Os Tribunais devem “ser uma fonte confiável, independente e objetiva de conhecimento e de orientação para apoiar mudanças positivas no setor público” (Princípio 7 - ISSAI 12).

Dessa forma, a participação dos municípios no Programa estava vinculada à realização de uma avaliação de impacto, visando gerar evidências causais dos efeitos da implementação das melhores práticas de gestão na aprendizagem dos estudantes.

Por ser uma novidade no contexto do sistema de controle, esse estudo controlado randomizado⁴⁷⁶ tem como principal objetivo verificar a eficácia da atuação institucional, usando avaliações anuais dos estudantes beneficiados pelo Programa: “É crucial confirmar se os métodos, práticas e conhecimentos difundidos pelo Programa entre as redes parceiras realmente aumentarão o percentual de crianças que conseguem ler e escrever na idade adequada”⁴⁷⁷.

Dessa forma, a avaliação de impacto tem como objetivo verificar a relação de causalidade entre a formação continuada dos docentes e o fluxo de acompanhamento, tanto gerencial quanto pedagógico, em relação aos níveis de proficiência em Língua Portuguesa dos alunos do 2º e 3º anos, baseando-se nas habilidades estipuladas pela Base Nacional Comum Curricular⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ Nota: Trata-se de estudo randomizado que atribui prospectivamente os participantes a 2 ou mais grupos para receber diferentes intervenções. Os participantes e aqueles que administram as intervenções não sabem qual intervenção os participantes individuais estão recebendo. “Pela lei dos grandes números da matemática, as duas amostras selecionadas aleatoriamente, controle e tratamento, são muito similares em todos os aspectos, observáveis ou não, diferindo apenas quanto ao tratamento que um dos grupos recebeu. Qualquer diferença significativa nesses dois grupos de 40 escolas se deveu ao tratamento aplicado a um dos grupos. E a base é matemática, sabe-se qual é o impacto com precisão. É possível inclusive medir o impacto financeiro”, afirma Puccioni. Revista TCMRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Felipe Puccioni, Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (tcmrio), elaborou uma pesquisa arrojada para a obtenção de seu Phd na Universidade de Cambridge, com base na melhoria da gestão das escolas públicas e seus reflexos no aprendizado dos alunos. As escolas do município do Rio de Janeiro serviram como laboratório para o seu experimento. **Revista TCMRio**, ano XLI, n. 79jan. 2025. p. 10. Disponível em: https://www.tcmrio.tc.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=17828&detalhada=1&downloads=1. Acesso em: 17 abr. 2025.

⁴⁷⁷ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 18 Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

⁴⁷⁸ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 18 Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

4.2.1 Dos Resultados Obtidos ao Final do Primeiro Ciclo de Avaliação⁴⁷⁹

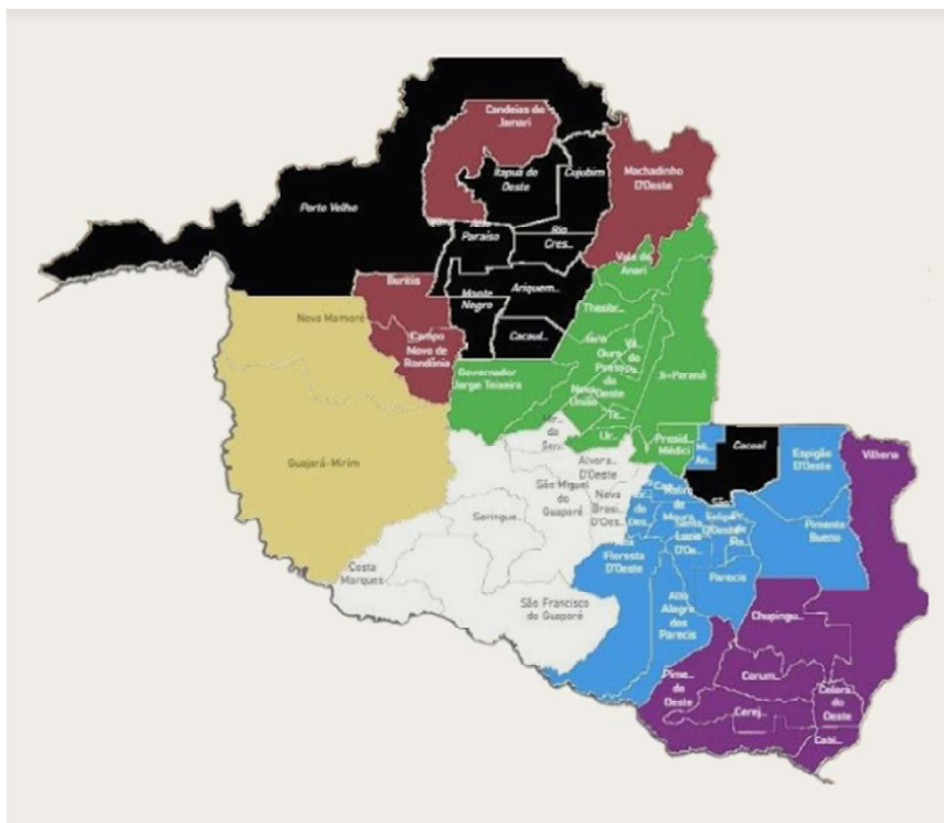
O início das ações ocorreu no final do primeiro semestre de 2021, em parceria com a rede municipal de Porto Velho, estendendo-se no mesmo ano ao Bloco I, composto por 7 municípios da região do Vale do Jamari (Ariquemes, Alto Paraíso, Cacaulândia, Cujubim, Itapuã do Oeste, Monte Negro e Rio Crespo).

Ressalte-se que a expressiva melhoria dos resultados de aprendizagem dos estudantes matriculados nas redes que já iniciaram o programa, associada à manifestação de interesse de todos os demais municípios, impulsionaram a decisão de antecipar o processo de expansão para ser implementado em todo estado até 2023, sendo que o planejamento original era alcançar gradualmente até 2024 apenas algumas redes.

Assim, a partir dos primeiros experimentos, o Programa ganhou aprimoramento e expandiu-se por todo o território do estado. Para isso, os municípios foram organizados em sete blocos de microrregiões: Bloco I - Ariquemes, Bloco II - Pimenta Bueno, Bloco III - Ji-Paraná, Bloco IV - Vilhena, Bloco V – São Miguel do Guaporé, Bloco VI - Guajará-Mirim e Bloco VII - Machadinho D'Oeste.

⁴⁷⁹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia**: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 18 Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=6>. Acesso em: 2 abr. 2025.

Figura 08: Representação da cobertura territorial do PAIC



Fonte: TCE-RO⁴⁸⁰.

O Programa iniciou, então, com Porto Velho em 2021; no mesmo ano, expandiu-se aos municípios da região do Vale do Anari. Já ao final de 2023, antes do término do primeiro ciclo (2024), todas as 52 redes municipais, além da rede estadual, passaram a ser contempladas pelas ações do PAIC, isso significa que 606 escolas passaram a ser acompanhadas mensalmente por meio do Sistema PAIC⁴⁸¹.

Assim, para atuar nessas 52 redes municipais e 606 escolas, constata-se que:

- Mais de 5 mil profissionais da educação passaram a receber formação contínua;

⁴⁸⁰ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, 2023. p. 22 Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf#page=22>. Acesso em: 2 abr. 2025

⁴⁸¹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização**. [S.l.], 2025. p. 8. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAYfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobiledpresent?pli=1&slide=id.g2136aa69f3b_1_2786. aCESSO em: 2 abr. 2025.

- Mais de 58 mil alunos foram impactados pelo Programa;

Destarte, no período de 2021 a 2023, em decorrência dos investimentos acima, as análises preliminares do SAERO indicam que as redes municipais aumentaram 23 p.p. (pontos percentuais), sendo que o percentual de estudantes no nível adequado em língua portuguesa saltou de 45% para 68%:

Figura 09: Resultado PAIC 2021 - 2023



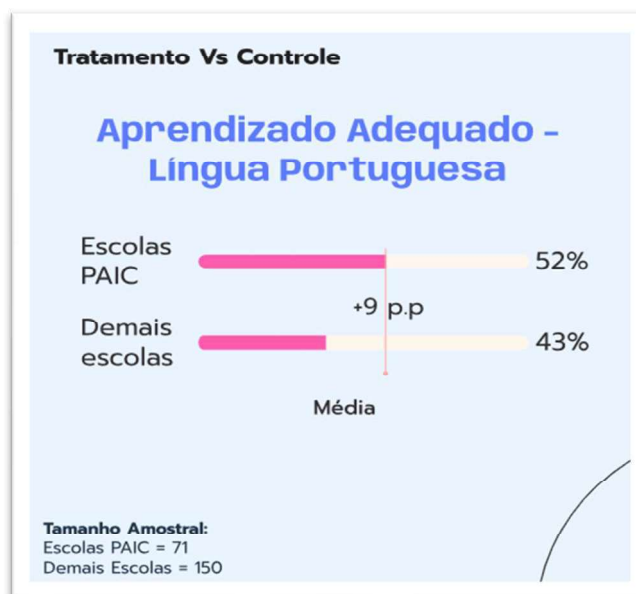
Fonte: TCE-RO⁴⁸².

Em 2022, segundo os resultados do SAERO, o percentual de estudantes com aprendizagem adequada em Língua Portuguesa nas escolas participantes do PAIC foi 9 pontos percentuais superior ao das escolas que não integravam o Programa⁴⁸³. De acordo com os resultados divulgados pelo SAERO em 2022, 8 das 10 melhores escolas da rede pública são unidades que participam do PAIC:

⁴⁸² RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização**. [S.l.], 2025. p. 11. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAYfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobilepresent?pli=1&slide=id.g2136aa69f3b_1_2786. Acesso em: 2 abr. 2025

⁴⁸³ Foram estabelecidos 2 critérios para a avaliação: I – ter avaliado, pelo menos, 20 alunos do ano escolar; II – Ter, no mínimo, 80% dos estudantes matriculados avaliados pelo SAERO. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização**. [S.l.], 2025. p. 13. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAYfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobilepresent?pli=1&slide=id.g2136aa69f3b_1_2786. Acesso em: 2 abr. 2025

Figura 10: Resultado Aprendizagem em Língua Portuguesa



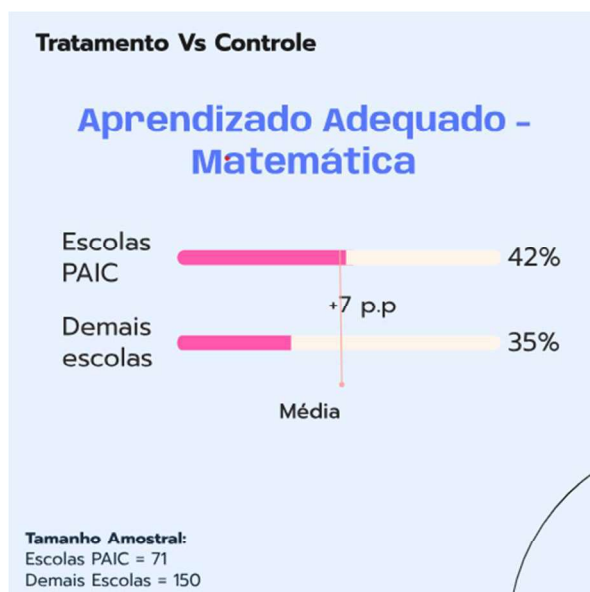
Fonte: TCE-RO ⁴⁸⁴.

Para matemática, análises preliminares feitas com dados do SAERO mostram que as escolas que aderiram ao programa apresentaram desempenho 7 pontos percentuais superior ao das escolas que não fazem parte do programa⁴⁸⁵.

⁴⁸⁴ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização**. [S.l.], 2025. p. 11. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAYfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobilerpresent?pli=1&slide=id.g2eb28f4e209_0_0. Acesso em: 2 abr. 2025

⁴⁸⁵ Foram estabelecidos 2 critérios para a avaliação: I – ter avaliado, pelo menos, 20 alunos do ano escolar; II – Ter, no mínimo, 80% dos estudantes matriculados avaliados pelo SAERO. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização**. [S.l.], 2025. p. 13. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAYfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobilerpresent?pli=1&slide=id.g2136aa69f3b_1_2786. Acesso em: 2 abr. 2025

Figura 11: Resultado Aprendizagem em Matemática



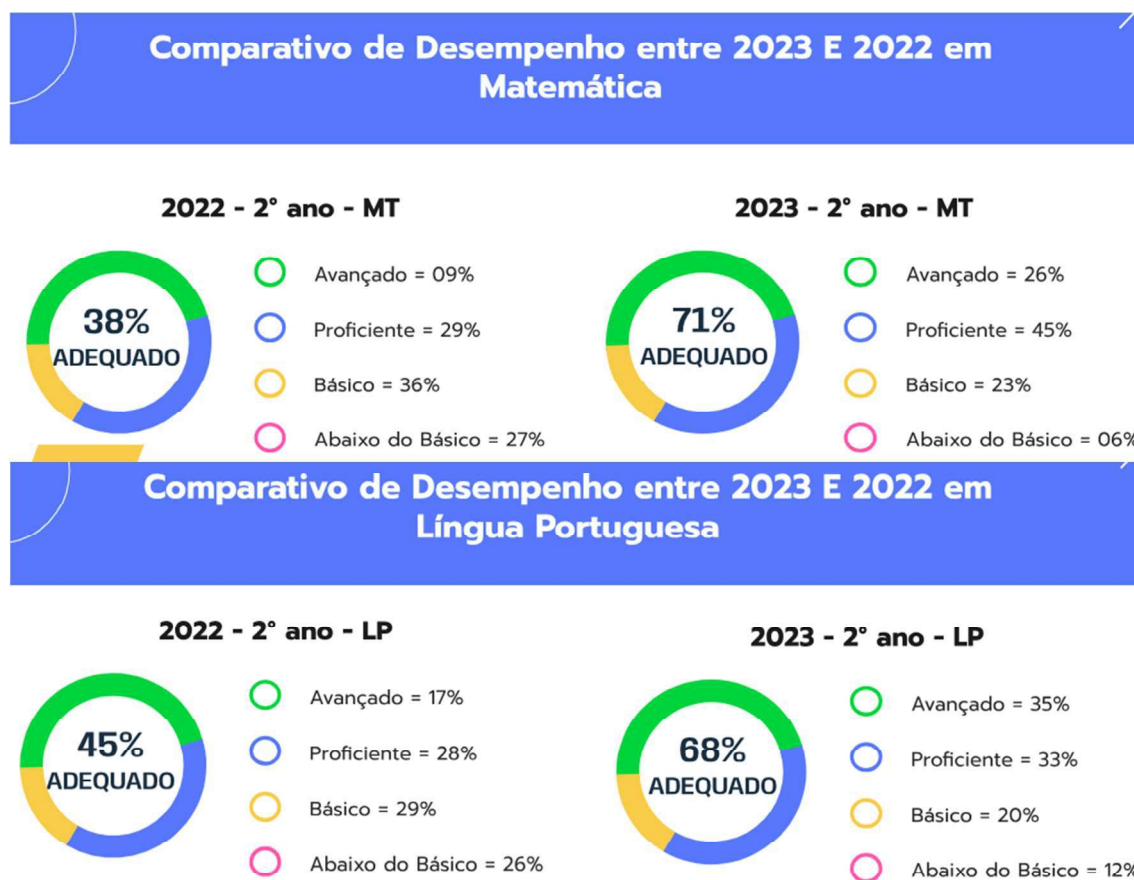
Fonte: TCE-RO⁴⁸⁶.

Entre 2022 e 2023, análises preliminares dos resultados do SAERO indicam que as redes municipais registraram um aumento de 23 p.p. de estudantes no nível adequado em língua portuguesa, saltando de 45% para 68%. Para matemática, o percentual saltou de 38% para 71%⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização**. [S.l.], 2025. p. 17. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAyfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobilepresent?pli=1&slide=id.g2eb28f4e209_0_24. Acesso em: 2 abr. 2025

⁴⁸⁷ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização**. [S.l.], 2025. p. 17. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAyfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobilepresent?pli=1&slide=id.g2136aa69f3b_1_2786. Acesso em: 2 abr. 2025

Figura 12: Comparativo de Desempenho 2022-2023



Fonte: TCE-RO⁴⁸⁸.

Ante aos resultados do SAERO para os anos de 2022 e 2023 e a avaliação dos indicadores definidos no Programa, o TCE-RO observou que, no primeiro ano, 3.9 mil estudantes estavam abaixo do nível básico em língua portuguesa (2º ano do ensino fundamental), já no ano seguinte, notou-se um avanço significativo, com base na redução desse número para 2.2 mil.

Ainda, das 52 redes de ensino, 15 municípios apresentaram resultados onde constava que 75% dos estudantes estavam em nível adequado⁴⁸⁹.

Com as informações obtidas após a implementação do Programa, estabeleceu-se um comparativo entre os resultados do SAEB para os anos de 2021,

⁴⁸⁸ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Educação na visão estratégica do TCE-RO: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização**. [S.l.], 2025. p. 17-18. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNayfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobilerpresent?pli=1&slide=id.g2136aa69f3b_1_2786. Acesso em: 2 abr. 2025

⁴⁸⁹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Resultados do PAIC: Cooperação como estratégia de transformação da Educação Pública**. 1º Congresso Amazônico de Direito Administrativo, Porto Velho, 2024. p. 16

2022 e 2023, observando-se que, antes das Redes implementarem as ações de gestão escolar, apenas 21% dos estudantes de Rondônia demonstravam ter aprendizagem adequada no 2º ano, o que colocava Rondônia em 17º lugar no ranking nacional de qualidade da educação infantil.

Em 2022, os resultados obtidos através da avaliação realizada pelo SAERO, demonstraram a elevação do percentual de aprendizagem infantil de 21% para 49%, com pouco mais de 1 ano de PAIC, e já eram contempladas aproximadamente 300 escolas pelo Programa.

O SAERO 2023 “revelou um avanço estrondoso no ciclo de alfabetização”, anuncia o Conselheiro e ex-presidente do TCE-RO, Dr. Paulo Curi Neto, coordenador do Programa de Alfabetização na Idade Certa⁴⁹⁰, ao divulgar a elevação dos resultados obtidos nos anos anteriores ao patamar de 68%, inaugurando um marco histórico na educação pública do estado, com o alcance do 1º lugar do país em crescimento na alfabetização de crianças, segundo divulgação do Ministério da Educação durante o Seminário de Ações Descentralizadas na Educação Básica, que ocorreu em Brasília/DF.⁴⁹¹

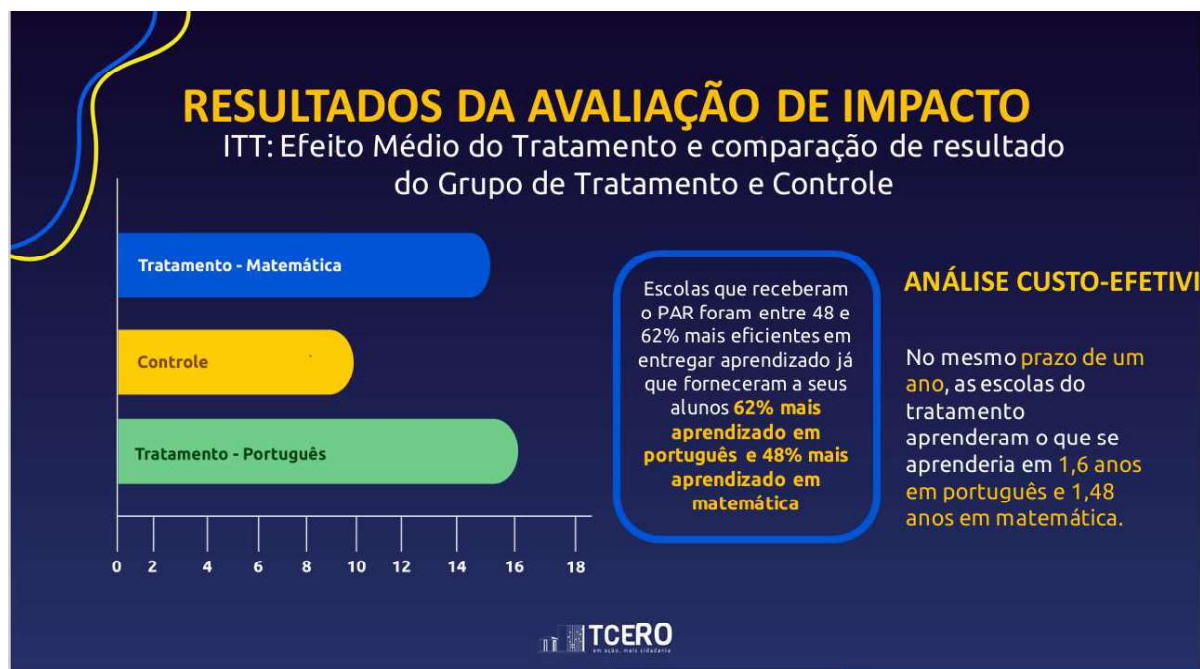
Além disso, o SAERO revelou que na avaliação de impacto realizada através dos indicadores definidos para o PAIC – onde foram comparados os resultados apresentados pelas escolas de tratamento e de controle –, as escolas que estiveram expostas às ações do Programa por pouco mais de 1 ano avançaram cerca de 1 ano a mais de aprendizagem do que as escolas que não estavam expostas ao

⁴⁹⁰ RONDÔNIA. **II Seminário do Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia** – SAERO anuncia os resultados da avaliação aplicada em 2023. YouTube, 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=orWU1Oajbew>. Acesso em: 17 abr. 2025. Disponível a partir de 56 min.

⁴⁹¹ RONDÔNIA. **Rondônia alcança o 1º lugar nacional em crescimento na alfabetização infantil**. 28 mai. 2024. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/rondonia-alcanca-o-1o-lugar-nacional-em-crescimento-na-alfabetizacao-infantil/#:~:text=Educa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Rond%C3%B4nia%20alcan%C3%A7a%20o%201%C2%BA,Governo%20do%20Estado%20de%20Rond%C3%B4nia>. Acesso em: 17 abr. 2025. Acesso em 17 abr. 2025.

tratamento, evidenciando um resultado técnico-científico para a política da educação infantil.⁴⁹²

Figura 13: Resultado da Avaliação de Impacto



Fonte: TCE-RO⁴⁹³.

Além disso, os resultados recém-divulgados pelo MEC novamente demonstram o avanço de Rondônia na alfabetização infantil, que garantiu ao estado o 6º lugar no ranking nacional e o primeiro lugar da Região Norte, reforçando que o Programa “não é obra do acaso”, mas, sim, “resultado de uma aliança sólida, construída com propósito, coragem, muito trabalho e compromisso coletivo com a educação pública”⁴⁹⁴.

⁴⁹² RONDÔNIA. **Rondônia alcança o 1º lugar nacional em crescimento na alfabetização infantil.** 28 mai. 2024. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/rondonia-alcanca-o-1o-lugar-nacional-em-crescimento-na-alfabetizacao-infantil/#:~:text=Educa%C3%A7%C3%A3o%20D%20Rond%C3%B4nia%20alcan%C3%A7a%20o%201%C2%BA,Governo%20do%20Estado%20de%20Rond%C3%B4nia>. Acesso em: 17 abr. 2025. Acesso em 17 abr. 2025

⁴⁹³ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Resultados do PAIC:** Cooperação como estratégia de transformação da Educação Pública. 1º Congresso Amazônico de Direito Administrativo, Porto Velho, 2024. p. 24.

⁴⁹⁴ RONDÔNIA, **União de forças coloca Rondônia entre os melhores do Brasil na alfabetização de crianças.** 16 junho 2024. Disponível em: <https://tcero.tc.br/2025/07/14/uniao-de-forcas-coloca-rondonia-entre-os-melhores-do-brasil-na-alfabetizacao-de-criancas/>. Acesso em: 19 de julho 2025.

A conquista reflete o esforço conjunto de instituições que, mesmo com diferentes atribuições, compartilham a mesma missão: garantir às crianças rondonienses o direito de aprender na idade certa.

Apesar de não ser objeto desta pesquisa avaliar o custo da educação infantil, parece relevante ressaltar que é de R\$89,00 o custo do PAIC por aluno; que isso representa o adicional de 0,69% sobre o custo aluno/ano em uma escola municipal, totalizando o valor de R\$ 12.846. Assim, é este valor o que colocou os estudantes de Rondônia 1 ano à frente em termos de aprendizado.⁴⁹⁵

Ademais, os resultados da avaliação de impacto revelam o benefício econômico longitudinal, considerando o investimento e a idade economicamente ativa dos estudantes, demonstraram que, por R\$ 89 a mais por aluno, este poderá aferir R\$ 106 mil de renda adicional, o que representa um valor aproximado de R\$ 2,5 a 6 bilhões de renda adicional das famílias, cuja estimativa do potencial de benefício econômico no PIB pode alcançar R\$ 9,9 bilhões, conforme dados divulgados pelo TCE-RO⁴⁹⁶.

Com esses resultados, resta comprovado que as evidências geradas por este Programa fornecem à governança do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e às Redes de Ensino envolvidas elementos objetivos, com validade científica, para avaliar a extensão da contribuição da Corte de Contas com mudanças significativas nas políticas educacionais e, conseqüentemente, o seu impacto para a sustentabilidade.

⁴⁹⁵ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Resultados do PAIC:** Cooperação como estratégia de transformação da Educação Pública. 1º Congresso Amazônico de Direito Administrativo, Porto Velho, 2024.

⁴⁹⁶ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Resultados do PAIC:** Cooperação como estratégia de transformação da Educação Pública. 1º Congresso Amazônico de Direito Administrativo, Porto Velho, 2024.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho, inserido na Área de Concentração Fundamentos do Direito Positivo e na Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, buscou analisar o papel do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) na reformulação das ações desempenhadas pelo controle externo para o pleno exercício de sua missão constitucional de fiscalização das políticas públicas de educação infantil. A premissa fundamental que norteou esta investigação foi a convicção de que a educação, em sua essência e, especialmente, na primeira infância, não é apenas um direito fundamental, mas um pilar inquestionável para a construção de um futuro mais justo, equitativo e, acima de tudo, sustentável.

A pesquisa teve como ponto de partida a constatação de um cenário preocupante: os baixos índices de alfabetização na idade certa no Estado de Rondônia, conforme revelado pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e, de forma ainda mais alarmante, pela Avaliação Diagnóstica coordenada pelo próprio TCE-RO em 2021. Naquele momento, apenas 12% das crianças do 3º ano do Ensino Fundamental apresentavam perfil de saída adequado. Essa realidade tornou-se uma evidência clara de uma gestão pública que, embora cumprisse com o dever de aplicação dos mínimos orçamentários para com a educação infantil, falhava drasticamente em entregar resultados efetivos, ocasionando um imensurável desperdício de recursos e perpetuando desigualdades.

Foi nesse contexto que o TCE-RO, ao adotar uma postura de vanguarda, redefiniu sua missão constitucional, expandindo-a para além da mera fiscalização contábil e financeira. Como demonstrado no Capítulo 3 da dissertação, o Tribunal adotou a concepção de um “controle de sustentabilidade”, entendendo que sua atuação deve garantir a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas, sob a ótica dos direitos fundamentais e do desenvolvimento sustentável. O Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), instituído no Eixo Estratégico 2021-2028 do TCE-RO, é a materialização concreta dessa nova e ampliadora visão.

A eficácia do TCE-RO, por meio do PAIC, é inegável e notavelmente comprovada. Com seu desenho inovador, o programa focou na cooperação interinstitucional e na oferta de apoio técnico para o aprimoramento pedagógico e da gestão nas redes municipais de educação (Capítulo 4). Mais do que isso, a implementação de uma metodologia rigorosa de avaliação de impacto – considerada padrão ouro nas ciências comportamentais quando o assunto é avaliação causal –, permitiu estabelecer uma relação causal direta entre as ações do PAIC e a melhoria do aprendizado dos estudantes, por meio de um experimento de campo randomizado comparando escolas de tratamento e controle.

Os resultados obtidos demonstram que contra fatos e evidências não há espaço para “achismos”; isto é, entre 2021 e 2023, o percentual de estudantes no nível adequado em Língua Portuguesa saltou de 45% para 68%, e em Matemática, de 38% para 71%. Essa evolução, em tão pouco tempo, é um marco histórico, colocando Rondônia em 6º lugar no ranking nacional em 2025, e no primeiro lugar na Região Norte em crescimento na alfabetização infantil (62,2%), comprovando a importância de entender e respeitar o que os dados e as evidências estão demonstrando e de buscar progredir a partir destes resultados, o que vai ao encontro do cumprimento das metas estabelecidas para o ODS 4.

O experimento demonstrou que as escolas expostas ao programa (escolas tratamento), por pouco mais de um ano, avançaram cerca de um ano a mais de aprendizagem do que as escolas não expostas (escolas controle). Além do impacto educacional, a análise revelou um impressionante benefício econômico longitudinal: um investimento de R\$ 89,00 por aluno no PAIC pode gerar R\$ 106 mil de renda adicional ao longo da vida, projetando um potencial de R\$ 2,5 a 6 bilhões em renda adicional para as famílias, e até R\$ 9,9 bilhões no PIB estadual.

É de notar que esses números não são apenas estatísticas; representam vidas transformadas, oportunidades ampliadas e um futuro mais promissor para milhares de crianças rondonienses. A eficácia das ações desempenhadas pelo TCE-RO, por meio do PAIC, reside, portanto, em sua capacidade de ir além do “controlar para punir”, para “controlar para transformar” e “controlar para induzir” boas práticas e resultados sustentáveis.

A atuação do TCE-RO, conforme detalhada nesta pesquisa, alinha-se de maneira profunda e significativa com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030, que visa “promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”, uma vez que, ao adotar os princípios de governança pública (transparência, *accountability*, integridade) e reorientar suas auditorias para a efetividade e o impacto social, demonstra um compromisso claro com a construção de instituições mais eficazes e responsáveis. Nesse sentido, o programa PAIC é um exemplo paradigmático de como uma instituição de controle pode se tornar um catalisador para a melhoria da gestão pública, fomentando o planejamento baseado em evidências, o monitoramento contínuo e a avaliação rigorosa dos resultados. A disposição do Tribunal de ir além da conformidade legal para avaliar o mérito das políticas (se estão entregando o prometido à sociedade) é um passo fundamental para a responsabilidade.

Embora o ODS 16 se refira primariamente ao acesso à justiça formal, constata-se que a atuação do TCE-RO confere um “acesso à justiça material”, ao assegurar que o direito fundamental à educação seja efetivado, o Tribunal garante que as crianças tenham acesso às condições essenciais para o pleno desenvolvimento de suas capacidades cognitivas. A função pedagógica e orientadora do Tribunal, em vez de meramente punitiva, torna a administração pública mais responsiva e, conseqüentemente, mais “justa” na entrega de serviços essenciais.

Outrossim, impende ressaltar que a melhoria da alfabetização na idade certa é um poderoso instrumento de justiça social. Ao garantir que mais crianças adquiram as habilidades básicas de leitura e escrita, o PAIC combate à desigualdade desde a raiz, proporcionando uma base sólida para o desenvolvimento educacional e profissional futuro. Essa ação vai ao encontro do que preconiza o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 da Agenda 2030, que visa a educação de qualidade. A má gestão dos recursos públicos, como discutido no Capítulo 2, viola direitos fundamentais, corrói a confiança nas instituições e contribui para uma erosão da democracia. Assim, a atuação dialógica do TCE-RO com a rede de ensino municipal, ao promover a aplicação eficiente e eficaz desses recursos na educação,

contribui diretamente para a redução das desigualdades de oportunidades e para a edificação de uma sociedade mais justa e próspera.

Ademais, a universalização da educação infantil de qualidade, especialmente em regiões historicamente desfavorecidas como Rondônia, é um pilar da inclusão. O PAIC, ao focar suas ações na efetividade da política pública de alfabetização na idade certa, na busca pela melhoria da aprendizagem das crianças, independentemente de sua origem socioeconômica ou localização geográfica (urbana ou rural), assegura, por meio de sua atuação indireta, que ninguém seja deixado para trás. Além disso, a colaboração com as redes municipais e a capacitação contínua de mais de 5 mil profissionais de educação reforçam uma abordagem inclusiva, que valoriza e capacita os agentes locais para atender às necessidades de cada estudante, contribuindo, também para o desenvolvimento humano.

A pesquisa confirmou que, ao “desenhar” o PAIC, o TCE-RO transformou-se de um órgão de fiscalização tradicional em um protagonista no fomento à governança e à sustentabilidade. Os resultados do Programa demonstram que é possível, sim, reverter cenários desfavoráveis de desenvolvimento humano com intervenções estratégicas e baseadas em evidências (ciência e dados). A escolha por uma metodologia de avaliação de impacto rigorosa, como o estudo controlado randomizado, é um exemplo notável de como o controle externo pode e deve evoluir para ser um parceiro de mobilização e articulação no desenvolvimento socioeconômico.

Contudo, reconhecendo-se a imperatividade de uma análise crítica, a presente dissertação ressalta que o caminho é longo. Os desafios persistentes em outras esferas da governança pública, a exemplo da falta de transparência em programas federais (e.g., o Novo PAC, Capítulo 2), da persistência da percepção de corrupção (Gráfico 01, Capítulo 2), e do crescente descontentamento com a democracia (subcapítulo 2.3.1, Capítulo 2), indicam que a batalha por instituições justas, pacíficas e inclusivas é contínua e multifacetada. Assim sendo, o sucesso do PAIC em Rondônia, embora extraordinário, não elimina a necessidade de reformas estruturais em nível nacional e de um compromisso inabalável de todos os entes federativos com os princípios da governança e da sustentabilidade em todas as suas dimensões.

A “preguiça macunaímica” (Capítulo 3) e o “economicismo” (Capítulo 3) que muitas vezes pautam as decisões políticas devem ser combatidos com a persistência em abordagens que priorizem o bem-estar intergeracional. A erosão da democracia, alimentada pela má gestão e pela apatia cívica (Capítulo 2), reforça a urgência de iniciativas como o PAIC, que não apenas melhoram a educação, mas também, implicitamente, fortalecem a cidadania e a participação. Uma população alfabetizada e com melhor capital humano é uma população mais preparada para exercer seu papel cívico e exigir transparência e responsabilidade de seus governantes.

Diante dos resultados promissores e dos desafios persistentes, recomenda-se ao TCE-RO e às demais instituições a consolidação e a expansão do modelo de “controle de sustentabilidade”, integrando-o de forma transversal a todas as suas áreas de atuação. Outros Tribunais de Contas no Brasil deveriam considerar a replicação do modelo do PAIC, adaptando-o às suas realidades locais, mas mantendo o rigor metodológico e o foco no impacto social.

Além disso, fomentar a cultura da avaliação de impacto, por meio de metodologia baseada em dados, é fundamental para as principais políticas públicas em todas as esferas. Isso fornece a base de evidências necessária para o aprimoramento das ações, além de promover uma alocação de recursos de forma mais eficiente e eficaz.

De igual modo, o fortalecimento da função pedagógica, colaborativa e orientadora dos Tribunais de Contas com os Ministérios Públicos, Defensorias e outras instituições (como visto no PAIC) deve ser ampliada e formalizada para uma atuação não apenas na conformidade legal, mas em boas práticas de governança e gestão para resultados.

Posto isso, a criação de plataformas de dados acessíveis e atualizadas é crucial para o monitoramento e o controle social. Isto posto, o TCE-RO e as demais instituições devem continuar investindo no desenvolvimento de sistemas que permitam o acesso público a indicadores de desempenho e resultados das políticas, empoderando a sociedade civil para que não possa apenas ter compreensão sobre os dados, na condição de “usuária da informação”, senão que, principalmente, para promover uma participação popular e um controle social mais efetivo e eficaz.

Por fim, é importante salientar que, embora o foco do PAIC seja a promoção da qualidade da educação na idade certa, a sustentabilidade fiscal é um pilar de qualquer política pública. Os Tribunais de Contas não devem se ater a continuar aprimorando a fiscalização do gasto, é preciso que aprimorem a qualidade da aplicação dos recursos, incentivando a eficiência e a economicidade para garantir a perenidade dos programas essenciais.

Para futuras pesquisas, a realização de estudos longitudinais do PAIC, com o objetivo de acompanhar o progresso dos estudantes beneficiados pelo programa ao longo de suas trajetórias escolares e de vida, permitirá medir seu impacto de longo prazo tanto na redução da evasão escolar quanto no desempenho em níveis educacionais superiores e na inserção no mercado de trabalho, consolidando as evidências geradas.

Além disso, a realização de pesquisas para análises comparativas com outros modelos de “controle de sustentabilidade” em outros estados ou países, identificando as melhores práticas, os desafios superados e os fatores contextuais que contribuem para o sucesso ou fracasso, pode contribuir para o aprimoramento das políticas públicas, assim como conduzir pesquisas focadas no impacto causal de princípios específicos da governança (e.g., participação social na formulação da política, uso de indicadores de desempenho, mecanismos de *accountability*) pode contribuir para a efetividade das políticas públicas em diferentes setores.

De igual modo, a investigação da relação entre educação e participação popular contribui para aprofundar a compreensão de como melhorias na educação básica se traduzem em maior engajamento cívico, satisfação com a democracia e redução da polarização política, corroborando as hipóteses levantadas no Capítulo 2. Ainda, estender a análise de custo-benefício de intervenções na primeira infância para outras áreas, como saúde, meio ambiente, assistência social, com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão de gestores públicos sobre a priorização de investimentos, mostra-se bastante razoável.

Em suma, esta dissertação reitera a tese de que o Tribunal de Contas, ao assumir sua missão constitucional de forma ampliada e proativa, como demonstrado pelo TCE-RO, com base no sucesso do PAIC, não só fiscaliza, mas transforma. O

referido órgão público se posiciona como um agente fundamental na construção de uma sociedade que prioriza seus direitos fundamentais, promove a equidade e a tutela da sustentabilidade em todas as suas dimensões, pavimentando o caminho para um futuro mais justo, pacífico e inclusivo, em plena conformidade com os anseios dos ODS 4 e 16. Acredita-se firmemente que, ao persistir nessa trilha de inovação, colaboração e compromisso com a evidência, será possível assegurar que as promessas da Constituição e da Agenda 2030 se tornem, cada vez mais, uma realidade para todos.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver**. São Paulo: Editora Elefante, 2016

ALAIN, Propos. **Enseignement monarchique**. [S.]: Ed. Pleiade, 1910.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mario da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

ASSIS, Vinicius de. **A insustentabilidade social da Lei n. 13.467/2017: transnacionalidade e globalização como fatores de contenção para efetividade de direitos fundamentais sociais**. 2022. 225 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Itajaí, 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/420/2023%20-%20TESE%20-%20VINICIUS%20DE%20ASSIS.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2025.

ASSIS, Vinicius de; GARCIA, Heloíse Siqueira. Governança como instrumento de contenção das demandas de uma sociedade global com problemas transnacionais. In: VEIGA, Fábio da Silva; PIERDONÁ, Zélia Luíza. (Coords.). **Retos del horizonte jurídico Iberoamericano**. vol. II. Salamanca: Instituto Iberoamericano de Estudios Jurídicos; Universidad de Salamanca, 2023. p. 367–378.

ASSIS, Vinicius de; GURJÃO, Renata Fabris Pinto. Ethos: conditio sine qua non à efetividade das políticas públicas. In: VEIGA, Fábio da Silva; FONSECA, Maria Hemília; BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). **Direito atual em análise**. V. II. Vargem Grande: IberoJur Science Press, 2024. p. 573–588. ISBN 978-989-35801-1-0. Disponível em: <https://www.repositorioiberojur.com/index.php/catalog/catalog/download/27/275/441?inline=1>. DOI: <https://doi.org/10.62140/VARG5732024>. Acesso em: 15 mar. 2025;

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Direcionadores estratégicos: projetos e atividades – Gestão 2024-2025**. Versão 2.0 de 07.05. Brasília: Atricon, 2024. p. 48. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Direcionadores-estrategicos-Atricon-Gestao-2024-2025-versao-2.0-de-07.05.pdf#page=48.21>. Acesso em: 19 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Indicadores que importam: como avaliar o setor público além dos relatórios**. 14 mar. 2025. Disponível em: <https://atrimon.org.br/indicadores-que->

importam-como-avaliar-o-setor-publico-alem-dos-relatorios/. Acesso em: 20 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Operação Educação:** fiscalização ordenada nacional – relatório consolidado – Brasil. Brasília: Atricon, abr. 2023. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Operacao_Educacao_Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Atricon e MEC discutem regulamentação da Lei de Acesso a Microdados da Educação.** 19 mar. 2025. Disponível em: <https://atrimon.org.br/atrimon-e-mec-discutem-regulamentacao-da-lei-de-acesso-a-microdados-da-educacao/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Atricon divulga relatório de atividades e entregas de projetos em 2024.** 02 dez. 2024. Disponível em: <https://projetos.atrimon.org.br/midia/atrimon-divulga-relatorio-de-atividades-e-entregas-de-projetos-em-2024-juc94ttuphk6o90q4wdz09j8>. Consulta em: 19 mar. 2025

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução nº 01, de 02 de junho de 2023.** Aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados”. Brasília, DF: Atricon, 2023b. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Resolucao-no-01-de-02-de-junho-de-2023-Diretrizes-de-Transparencia-dos-TCs-e-dos-jurisdicionados-Assinado.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução nº 03, de 06 de dezembro de 2015.** Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon relacionadas à temática “Controle externo nas despesas com educação”. Disponível em <https://www.atrimon.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educ%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução nº 12, de 30 de novembro de 2018.** Diretrizes de Controle Externo 3303/2018/Atricon Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3303/2018 relacionadas à temática “Governança nos Tribunais de Contas”. <https://www.atrimon.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-12-2018-Diretrizes-3303-Governan%C3%A7a.pdf> Acesso em 18 mar. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS; INSTITUTO RUI BARBOSA; CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Portaria Conjunta nº 001, de 23 de outubro de 2024.** Designa Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar as etapas de planejamento, execução, relatório e recomendações da auditoria operacional coordenada nacional na temática da primeira infância. Disponível em <https://www.atrimon.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes->

educa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025. Disponível em <https://atricaon.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Portaria-Conjunta-no-001-2024-GT-AOP-Primeira-Infancia.pdf> acesso em 20 mar.2025.

BARROS, Ricardo P. de et al. Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 213-232, ago. 2011. Disponível em: [https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1351/1098#:~:text=Ao%20avaliar%20o%20impacto%20da,%3A%20social%2C%20f%C3%ADsico%20e%20mental.&text=Fonte%3A%20Estimativas%20produzidas%20com%20base%20Ipea%2FUna sa%20\(2001\).](https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1351/1098#:~:text=Ao%20avaliar%20o%20impacto%20da,%3A%20social%2C%20f%C3%ADsico%20e%20mental.&text=Fonte%3A%20Estimativas%20produzidas%20com%20base%20Ipea%2FUna sa%20(2001).) Acesso em: 15 mar. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BENEDICTO, Samuel Carvalho de *et al.* Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [s.l.], v. 15, n. 2, p. 286–300, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87828781010>. Acesso em: 05 ago. 2023.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 38, p. 223–237, dez. 1996. p. 224. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yKyLWKGyV8TNKLLKrRR6LpD>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 22

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do Direito. Barueri, SP: Editora Manole, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOSELDMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=205#:~:text=O%20artigo%20205%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,dos%20objetivos%20constitucionais%20associados%20%C3%A0>. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. Casa Civil. **Educação básica – Novo PAC**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/educacao-ciencia-e-tecnologia/educacao-basica>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Casa Civil. **Novo PAC**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui o Prêmio Nacional de Educação Fiscal. **Diário Oficial da União**: edição extra, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9765.htm. Acesso em: 08 abr. 2025

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html>. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015 – PNAD**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Panorama dos municípios – Rondônia**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Estudo apresenta indicadores para aprimoramento da educação no Brasil**. 10 mai. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15057-estudo-apresenta-indicadores-para-aprimoramento-da-educacao-no-brasil>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Estudo aponta desigualdade na distribuição dos recursos de crédito entre as regiões do Brasil**. 4 set. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15307-estudo-aponta-desigualdade-na-distribuicao-dos-recursos-de-credito-entre-as-regioes-do-brasil>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **MEC e Inep divulgam resultados do Censo Escolar 2023**. 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/mec-e-inep-divulgam-resultados-do-censo-escolar-2023#:~:text=66%2C8%25%20das%20crian%C3%A7as%20est%C3%A3o%20matriculadas%20na%20rede%20p%C3%BAblica.&text=33%2C2%25%20das%20crian%C3%A7as%20est%C3%A3o%20matriculadas%20na%20rede%20privada.&text=57%2C9%25%20das%20crian%C3%A7as%20est%C3%A3o,%2C%20subiu%204%2C8%25>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Indicadores educacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar** – Resultados. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 12 abr. 2025 <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>.

BRASIL. Lei n.º 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Lei n.º 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 9 mar. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14934.htm. Acesso em: 12 abr. 2025

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção I, Brasília, DF, ano CXXVIII, n. 135, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação** – Lei nº 13.005/2014. Portal do PNE, 2025. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014#content-lei>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024: linha de base – Meta 1**. Brasília, DF: MEC, 2015. Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/pne/documentos/linha_de_base_meta_1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação. **Meta 1 - Educação Infantil**. SIMEC, 2025. Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 12 abr. 2025. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação. **Meta 5 – Alfabetização Infantil**. SIMEC, 2025. Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 12 abr. 2025. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Política Nacional de Alfabetização. **Portal do Governo Brasileiro PNA**. 2024. Disponível em: <https://alfabetizacao.mec.gov.br/#pna>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Mais Alfabetização**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superiores/30000-uncategorised/62871-programa-mais-alfabetizacao#:~:text=O%20Programa%20Mais%20Alfabetiza%C3%A7%C3%A3o%2C%20criado,2%C2%BA%20ano%20do%20ensino%20fundamental>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Publicado Relatório de Monitoramento Global da Educação 2024**. Publicado em: 31 out. 2024, 18h00. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/publicado-relatorio-de-monitoramento-global-da-educacao-2024>. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009. p. 15. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **UNICEF e Direitos Humanos lançam “Guia de apuração do gasto social com a primeira infância para municípios” nesta quinta (13)**. 12 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/unicef-e-direitos-humanos-lancam-201cguia-de-apuracao-do-gasto-social-com-a-primeira-infancia-para-municipios201d-nesta-quinta-13>. Consulta em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 5 - Alfabetização Infantil**. Acesso em: https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025

BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Relatório Linha de Base 2018 – INEP: Meta 1 - Educação Infantil**. Acesso em: https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. **Panorama Político 2022: Opiniões sobre sociedade e democracia**. Brasília, DF: Senado Federal, 2022.

Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/panorama-politico-2022>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2272/2024 – Plenário**. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Processo nº 037.209/2023-0. Tipo: Relatório de Levantamento (RL). Sessão: 23 out. 2024. Ata nº 43/2024 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2272%2520ANOACORDAO%253A2024%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 595/2025 – Plenário**. Relator: Bruno Dantas. Processo nº 006.271/2024-3. Tipo: Relatório de Auditoria (RA). Sessão: 19 mar. 2025. Ata nº 8/2025 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A595%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 17 abr. 2025

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Acompanhamento**. Brasília: TCU, 2018. p. 10. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/BC/B4/76/F4/A4A1F6107AD96FE6F18818A8/Manual_acompanhamento.pdf. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Normas internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). **Portal TCU**, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/controle-e-fiscalizacao/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI)**. Disponível em: <https://apoioauditoria.tcu.gov.br/normas-controle-externo/normas-internacionais-das-instituicoes-superiores-de-controle-issai/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

CAETANO, Guilherme. ‘Mundo polarizado acabou, temos hoje duas visões de futuro incompatíveis entre si’, diz Marcos Nobre. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 15 mar. 2025. Entrevista concedida a Guilherme Caetano. Seção: Estadão 150 Anos – República em Transformação. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/150-anos/república-em-transformação/mundo-polarizado-acabou-temos-hoje-duas-visoes-de-futuro-incompativeis-entre-si-diz-marcos-nobre/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Apesar de menos metas em retrocesso, 35,5% das metas dos ODS não foram cumpridas de forma adequada, monitora Relatório Luz 2024 da sociedade civil**. São Paulo, 15 jul. 2024. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2024/07/15/apesar-de-menos-metas-em-retrocesso-355-das-metas-dos-ods-nao-foram-cumpridas-de-forma-adequada-monitora-relatorio-luz-2024-da-sociedade-civil/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Página institucional.** Disponível em: <https://campanha.org.br/>. Acesso em: 30 mar. 2025.

CANIVEZ, P. **Eduquer le citoyen?** Paris: Ed. Hatier, 1990.

CASTELLS, Manuel. A crise da democracia, governança global e a emergência da sociedade civil global. In: GUTERRES, Antônio et al. **Por uma governança global democrática.** São Paulo: IFHC, 2005. p. 95-128.

CAVALCANTI, Ana Elizabeth Lapa Wanderley; MORANO, Cintia Barudi Lopes. Situação legal do direito ao saneamento básico no Brasil: uma visão quanto ao desenvolvimento sustentável na sociedade da informação. In: BASEDAS, Daniela Guerra; REZENDE, Elcio Nacur. (Coord.). **V Encontro Internacional CONPEDI Montevideu, Uruguai – Direito e Sustentabilidade II.** Montevideu, URU: CONPEDI, 2016. p. 10. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/910506b2/14w4i7ge>. Acesso em: 30 ago. 2024.

CLÉVE, Clêmeron Merlin. A teoria constitucional e o direito alternativo: para uma dogmática constitucional emancipatória. In: CARVALHO FILHO, Carlos Henrique (Org.). **Uma vida dedicada ao Direito:** homenagem a Carlos Henrique de Carvalho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A tutela da sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública.** 2017. 427 f. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica). Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2017. Disponível em: [https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/168/A%20TUTELA%20DA%20SUSTENTABILIDADE%20\(VERS%C3%83O%20CD\)%20-%20WILBER%20CARLOS.pdf](https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/168/A%20TUTELA%20DA%20SUSTENTABILIDADE%20(VERS%C3%83O%20CD)%20-%20WILBER%20CARLOS.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global:** o Relatório da Comissão sobre a Governança global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado de Direito transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana. (Orgs.). **Direito e transnacionalidade.** Curitiba: Juruá, 2010.

CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como ampliação de seus Fundamentos. **Sequência (Florianópolis)**, n. 71, p. 239–278, jul. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/wnzy99ztqqFfrpTJWgSHDMH/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

CRUZ, Paulo Márcio; OLIVIERO, Maurizio. Reflexões sobre a crise financeira internacional e o estado de bem-estar. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 325–339, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/370>. Acesso em: 05 ago. 2023.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**. 2016. 321f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8106>. Acesso em: 30 ago. 2024.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O dever fundamental à saúde e o dever fundamental à educação: na lupa dos tribunais (para além) de contas**. Porto Alegre: Simplíssimo, 2015.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Sustentabilidade fiscal sob a ótica da solidariedade e os direitos sociais em xeque. **Revista Digital do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, vol. 2, n. 3, p. 1911-1967, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/03/2013_03_01911_01967.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

DELEVATTI, Alex Faturi. **A educação básica como direito fundamental na Constituição Brasileira**. 2006. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp038849.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

DEWEY, John. **Democracia e educação**. Lisboa: Didáctica Editora, 2007.

DEWEY, John. **Moral principles in education**. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1975.

DEWEY, John. **Democracy and Education**. New York: Macmillan, 1916

DI PIETRO, Maria. S. Z. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Ibáñez, et al. Madrid: Trotta, 2008

FONTES FILHO, Cláudio Barbosa; DOS ANJOS, Ester Dorcas Ferreira. O princípio da sustentabilidade como princípio constitucional. **Ponto de Vista Jurídico**, Caçador (SC), Brasil, v. 7, n. 1, p. 73–91, 2018. DOI: 10.33362/juridico.v7i1.1336. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/1336>. Acesso em: 12 abr. 2025

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 195–217, jan. 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/21688>. Acesso em: 10 abr. 2025.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4 ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. Princípio da Precaução e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. **Revista de Direito do Estado**, n. 7, p. 201-215, jul./set. 2007.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 60.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 23, n. 3, p. 940–963, 2018.. DOI: 10.14210/nej.v23n3.p940-963. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13749>. Acesso em: 23 mar. 2025.

FREITAS, Juarez; IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle de contas reorientado pela sustentabilidade. In: BASEDAS, Daniela Guerra; REZENDE, Elcio Nacur. (Coord.). **V Encontro Internacional CONPEDI Montevidéu, Uruguai – Direito e Sustentabilidade II**. Montevidéu, URU: CONPEDI, 2016. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/14w4i7ge>. Acesso em: 30 ago. 2024.

G1. Contas do governo fecham 2024 com rombo de R\$ 43 bilhões. **Jornal Nacional**, 30 jan. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2025/01/30/contas-do-governo-fecham-2024-com-rombo-de-r-43-bilhoes.ghtml>. Consulta em: 30 mar. 2025.

G1. **Levantamento da CGU aponta irregularidades na EJA em 35 cidades brasileiras**. Fantástico, 23 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2025/02/23/levantamento-da-cgu-aponta-irregularidades-na-eja-em-35-cidades-brasileiras.ghtml>. Acesso em: 20 mar. 2025.

GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Solidariedade: O Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson; RESENDE, Augusto César Leite de. A atividade administrativa de fomento na gestão de resíduos sólidos em perspectiva com o desenvolvimento sustentável. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 53, p. 105-131, jul./set. 2013.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A atividade portuária como garantidora do Princípio da Sustentabilidade. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 375–399, 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/6041>. Acesso em: 23 abr. 2025.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A busca por uma economia ambiental: a ligação entre o meio ambiente e o direito econômico. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMOCRACIA E CONSTITUCIONALISMO, 14., 2024, Itajaí. **Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. Itajaí: Univali, v. 12, n. 1, p. 7–27, 2024.

GARCIA, Heloíse Siqueira. **Mecanismos transnacionais de combate à pobreza: uma possibilidade de análise a partir da solidariedade sustentável, da economia e da governança ambiental**. 2019. 420 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Itajaí, 2019.

GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A construção de um conceito de sustentabilidade solidária contribuições teóricas para o alcance do socioambientalismo. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 147–168, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/1620>. Acesso em: 23 abr. 2025.

GARCIA, Heloíse Siqueira; SANTOS, Kassy Gerei dos; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Governança Transnacional. *In*: GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Marcio. (Orgs.). **Interfaces entre Direito e Transnacionalidade**. Itajaí: UNIVALI; AICTS, 2020.

GHIGNONE, Luciano Taques. Corrupção e eficiência administrativa: em exame à luz da análise econômica do Direito. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, [s.l.], Ano 2, n. 1, pp. 367–473, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/01/2013_01_00367_00473.pdf. Acesso em: 14 fev. 2024.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GOMES, Carla Amado. Catástrofes naturais e acidentes industriais graves na União Europeia: a prevenção a prova nas directivas Seveso. **O Direito**, Coimbra, Ano 143, n. 3, pp. 459–488, 2011.

GOMES, Carla Amado. Estado Social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: algumas verdades inconvenientes. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Porto, n. 7, pp. 19–34, 2010.

GONÇALVES, Alcindo. A legitimidade na governança global. *In*: **Congresso do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**, 15, Manaus, 2006. Anais [...]. Manaus, 2006. Disponível em: https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1323730898299_alcindo_goncalves_a_legitimidade_da_governanca_global.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **VII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil**. [S.l.]: GTSC, 2023. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-do-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil-2023>. Acesso em: 14 fev. 2024.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **VIII Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: GT Agenda 2030, 2024. Disponível em:

https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2024/10/rl_2024_pt-web-completo_lowres.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUIARRA, Paloma. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.htm>. Acesso em: 10 abr. 2025

GURJÃO, Renata Fabris Pinto; MONTENEGRO NETO, Eurico Soares. Governança: instrumento de promoção ao bem-estar social e de consecução do desenvolvimento sustentável. In: OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de; DOURADO JUNIOR, Octavio Cascaes; MORAES, Marcio Augusto Moura de (org.). **Sustentabilidade no Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

GURJÃO, Renata Fabris Pinto; SILVEIRA, Felipe Gurjão. Princípio jurídico ou instrumento de gestão de política pública para realização de direitos fundamentais e promoção do desenvolvimento sustentável. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (org.). **Desenvolvimento sustentável: o Direito na busca do equilíbrio**. Curitiba: Íthala, 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre factilidade e validade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HECKMAN, J. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**, Washington, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1128898> . Acesso em: 09 de mar. de 2025.

IEGM; REDI INDICON; INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM**. Disponível em: <https://iegm.irbcontas.org.br/>. Consulta em: 25 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Governança corporativa**. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 5 ago. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5 ed. São Paulo: IBGC, 2015.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS (IDDH). **Brasil enfrenta grave retrocesso nas metas para o desenvolvimento sustentável, aponta Relatório Luz**. 20 set. 2023. Disponível em: <https://iddh.org.br/brasil-enfrenta-grave-retrocesso-nas-metas-para-o-desenvolvimento-sustentavel-aponta-relatorio-luz/>. Consulta em: 26 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 – Educação de Qualidade**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html>. Acesso em: 12 abr. 2025.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, aug. 2001. (Study 13 – International Public Sector Study). ISBN 1-887464-68-9. Disponível em: https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **ISSAI 100: Princípios fundamentais de auditoria do setor público**. Vienna: Tribunal de Contas da Áustria, [s.d.]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/80/04/47/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_100_principios_fundamentais_auditoria_setor_publico.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025

KHATIB, Ahmed Sameer El. Governança no setor público: indicadores de governança do banco mundial e sua relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. **RTTC**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 131-155, nov. 2019. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24228_arquivo.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Licínio C. Democracia e educação: Dewey em tempos de crise da educação democrática. **Education Policy Analysis Archives**, v. 29, n.154, nov. 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/74905>. Acesso em: 12 abr. 2025.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública –RAP**: Rio de Janeiro, 43(4): 739-72, jul/ago, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a02.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MARTÍN MATEO, Ramón. **Manual de derecho ambiental**. 2. ed. Madrid: Editorial Trivium, 1998.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa aplicada no Setor Público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n.1, p. 109–134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.4015>. Acesso em: 05 ago. 2023.

MATIJASCIC, Milko. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para a educação e a situação brasileira**: breves notas para o debate público. (Texto para Discussão; n. 2995). Rio de Janeiro: Ipea, 2024. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13733/1/TD_2995_web.pdf. Acesso em: 07 mar. 2025.

MENDES, Annita Valléria Calmon; BESSA, Luiz Fernando de Macedo; MIDDLEJ E SILVA, Suytan de Almeida. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 1, p. 2–8, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i1.4557>. Acesso em: 14 fev. 2024.

MONTESQUIEU. **De L 'Esprit Des Lois**. Tomo 1. Livro LV. Paris: Ed. Gamier, 1973.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MORIN, Edgar. **Ensinar a Viver**: manifesto para mudar a educação. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000.

NAÇÕES UNIDAS. BRASIL. **A Agenda 2030**: Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. 2015. Disponível em:
<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 3 mar. 2025.

NCPI – NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **Por que primeira infância?** Disponível em: <https://ncpi.org.br/primeira-infancia/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. **Direitos Fundamentais e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Porto Alegre: Fabris, 2004.

NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. Comitê Científico. **O impacto do desenvolvimento na primeira infância sobre a aprendizagem**. Estudo I. 2014. Disponível em: https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2024/08/O-impacto-do-desenvolvimento-na-primeira-infancia-sobre-a_aprendizagem.pdf#page=8.09. Acesso em: 15 mar. 2025.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273–287, mar./abr. 2006. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006>. Acesso em 20 mar.2025.

OLIVEIRA, Leonice Silva. Qualidade na educação: um estudo de caso nos municípios baianos. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S.l.]: ONU Brasil, 2025. Disponível em:
https://brasil.un.org/sites/default/files/2025-03/ONU_DireitosHumanos_DUDH_UNICRio_20250310.pdf. Acesso em: 12 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human Development report 2023/2024: Breaking the gridlock – reimagining cooperation in a polarized world**. p. 20.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Human Development report 2023/2024: Breaking the gridlock – reimagining cooperation in a polarized world**. Nova York: ONU, 13 mar. 2024. Disponível em:
<https://www.undp.org/pt/angola/publications/relatorio-do-desenvolvimento-humano-rdh-2023-2024>. Acesso em: 14 fev. 2024.

PAFFARINI, Jacopo; ROSENFELD, Luis; STAFFEN, Márcio Ricardo. (Orgs.). **Transnacionalismo, globalização e direitos humanos**. Itajaí: UNIVALI, 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PAULA, Felipe Mottin Pereira de. **Tribunal de contas como órgão de materialização da sustentabilidade do Estado a partir da indução de boas práticas na governança pública**. 2019. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2587/FELIPE%20MOTTIN%20PEREIRA%20DE%20PAULA.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

PECES BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales**. Teoría General. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1999.

PEDUZZI, Pedro. Com 4,1 milhões de matrículas, Brasil avança na meta para creches. **Agência Brasil**, Brasília, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2024-02/com-41-milhoes-de-matriculas-brasil-avanca-na-meta-para-creches#:~:text=Algo%20que%2C%20segundo%20o%20diretor,mais%20de%204%2C12%20milh%C3%B5es>. Acesso em: 9 mar. 2025.

PENN, Helen. **Quality in early childhood services: an international perspective**. Columbus: Mc Graw Hill. Open University Press, 2011. p

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, 1997.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Orçamento Público e os Paradigmas do Desenvolvimento Sustentável. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 112, maio/ago 2008. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/393/443>. Acesso em: 30 mar. 2025.

PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **La tercera generación de los Derechos Humanos**. Navarre: Aranzadi, 2006.

PHILLIPS, Deborah A.; SHONKOFF, Jack P. (Ed.). **From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development**. Washington: The National Academies Press, 2000. Disponível em: <https://nap.nationalacademies.org/catalog/9824/from-neurons-to-neighborhoods-the-science-of-early-childhood-development>. DOI: <https://doi.org/10.17226/9824>. Acesso em: 15 mar. 2025.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009

PUCCIONI, F. G.; CAVALCANTI, T. The Impact of Cost-Effective Management Practices on Student Learning: Evidence from a Large-Scale Randomised Field Experiment. **Cambridge Working Papers in Economics**, n. 2515, University of Cambridge, 2024. Disponível em: <https://www.econ.cam.ac.uk/publications/cwpe/2515>. Acesso em: 17 abr. 2025.

PUCCIONI, Felipe Galvão; CAVALCANTI, Tiago. The impact of an agile management policy on education: evidence from a randomised field experiment in Brazil. **AEA Social Science Registry**, Trial nº AEARCTR-0007669, 2021. Disponível em: <https://www.socialscienceregistry.org/trials/7669>. Acesso em: 17 abr. 2025

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (orgs.) **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2013. Disponível em: <www.univali.br/ppcj/ebooks>. Acesso em: 23 abr. 2025.

RECK, Janriê Rodrigues. **O Direito das Políticas Públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

Rondônia. **II Seminário do Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia** – SAERO anuncia os resultados da avaliação aplicada em 2023. YouTube, 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=orWU1Oajbew>. Acesso em: 17 abr. 2025. Disponível a partir de 56 min.

Rondônia. **Rondônia alcança o 1º lugar nacional em crescimento na alfabetização infantil**. 28 mai. 2024. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/rondonia-alcanca-o-1o-lugar-nacional-em-crescimento-na-alfabetizacao-infantil/#:~:text=Educa%C3%A7%C3%A3o%20%2D%20Rond%C3%B4nia%20alcan%C3%A7a%20o%201%C2%BA,Governo%20do%20Estado%20de%20Rond%C3%B4nia>. Acesso em: 17 abr. 2025

Rondônia. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Avaliação Diagnóstica da Educação nas Redes Municipais de Rondônia**. TCE-RO, 21 ago. 2024. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjc0MWQ0YjYtYWZmZi00MGE0LWFkOTctMTAzNjQ5Y2I5YTBhliwidCI6IjVkJVhAOTQzLTZmNzktNDgyNi1hMWI0LTM0MzBjYTZjMzE5MCJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 21 ago. 2024.

Rondônia. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Avaliação Diagnóstica da Educação nas Redes Municipais de Rondônia**. TCE-RO, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMjc0MWQ0YjYtYWZmZi00MGE0LWFkOTctMTAzNjQ5Y2I5YTBhliwidCI6IjVkJVhAOTQzLTZmNzktNDgyNi1hMWI0LTM0MzBjYTZjMzE5MCJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 21 ago. 2024.

Rondônia. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Educação na visão estratégica do TCE-RO**: avaliação de desempenho da Política de Alfabetização. [S.l.], 2025. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/134mCsBArYfa2a1S8tNAyfXNE7vgBSwcG2gt2hkOuYZg/mobilepresent?pli=1&slide=id.g2eb28f4e209_0_0. Acesso em: 2 abr. 2025

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Ficha de Acompanhamento - Monitoramento Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho: TCE-RO, fev. 2022. Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Z3nf3wJESCljzyOmOtLKnANLb9Y8xqUmiM0nEDOIKV/edit?gid=658882765#gid=658882765>. Acesso em: 30 ago. 2024.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC – Avaliar o impacto**: Apresentação do plano de avaliação de impacto do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização. Porto Velho: TCE-RO, 20 mai. 2022. Disponível em: <https://www.socialscienceregistry.org/versions/194460/docs/version/file>. Acesso em: 30 ago. 2024.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC**: avaliar o impacto. Porto Velho: TCE-RO, [s.d.].

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia**: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, 2023. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e%CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Planejamento Estratégico 2021–2028**. Porto Velho: TCE-RO, 2021. Disponível em: https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/09/PE-TCE-RO-2021-2028_publicado-1.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Resultados do PAIC: Cooperação como estratégia de transformação da Educação Pública**. 1º Congresso Amazônico de Direito Administrativo, Porto Velho, 2024.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Sistemática de Acompanhamento**: Programa de Alfabetização na Idade Certa. Porto Velho: TCE-RO, out. 2021. Disponível em: https://docs.google.com/document/d/172uujcWojH5ECPgwD0sf9sCfz_oU5Ch1Mtvkac_kSuU/edit#heading=h.az97se5ul39q. Acesso em: 30 ago. 2024.

RONDÔNIA. **União de forças coloca Rondônia entre os melhores do Brasil na alfabetização de crianças**. 16 junho 2024. Disponível em: <https://tcero.tc.br/2025/07/14/uniao-de-forcas-coloca-rondonia-entre-os-melhores-do-brasil-na-alfabetizacao-de-criancas/>. Acesso em: 19 de julho 2025.

ROTTA, Newra T.; BRIDI, Cesar Augusto Filho; BRIDI, Fabiane Romano de Souza. **Plasticidade cerebral e aprendizagem**. Porto Alegre: Artmed, 2018.

SACHS, Wolfgang (org.). **Diccionario del desarrollo**: una guía del conocimiento como poder. Peru: Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direito administrativo social em prol da realização do direito fundamental ao desenvolvimento. In: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; et al. **Direito administrativo, políticas públicas e Estado sustentável**. Curitiba: Juruá, 2013.

SILVA, Edilson. Presidente da Associação dos Tribunais de Contas do Brasil. **ATRICON**, 19 jun. 2024. em Artigo publicado em <https://atrimon.org.br/plano-nacional-de-educacao-uma-responsabilidade-de-todos/>. Acesso em: 09 mar. 2025.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOARES, Josemar Sidnei; CRUZ, Paulo Márcio. Critério ético e sustentabilidade na sociedade pós-moderna: impactos nas dimensões econômicas, transnacionais e jurídicas. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 17, n. 3, p. 401–418, 2012. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/4208>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SOUZA, Auriza Carvalho; SANTANA, Josefa Amanda de Oliveira; CRUZ, Maria Poliana Souza; SILVA, Carlos Eduardo; A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus**. Paripiranga, v. 2, n. 5, p. 6-20, dez 2009.

STAFFEN, Marcio Ricardo. O pensamento político nosso de cada dia e o fascismo transnacional. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 18, n. 1, p. 79–96, 2023. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/19305>. Acesso em: 12 abr. 2025.

SUZIN, Jaine Cristina; DANIELI, Jardel Anibal Casanova; CRUZ, Paulo Márcio. Direito Transnacional como instrumento para a tutela do direito ao esquecimento. In: CRUZ, Paulo Márcio; DANIELI, Jardel Anibal Casanova. (Orgs.). **Estado e direito em trânsito: sustentabilidade e transnacionalidade como vetores na nova ordem social**. São Paulo: Editora Íthala, 2021.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1936.

THE NETHERLANDS MINISTRY OF FINANCE. **Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?.** In: 9º Fee Public Sector Conference, nov. 2000. Disponível em: https://www.ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/public_sector.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2024**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/2024> . Acesso em: 16 mar. 2025

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Retrospectiva Brasil 2024**: Sumário Executivo, destaques e recomendações. [S.l.]: jan. 2024. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/2024> . Acesso em: 16 mar. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Felipe Puccioni, Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (tcmrio), elaborou uma pesquisa arrojada para o seu Phd na Universidade de Cambridge, com base na melhoria da gestão das escolas públicas e seus reflexos no aprendizado dos alunos. as escolas do município do Rio de Janeiro serviram como laboratório para o seu experimento. **Revista TCMRio**, ano XLI, n. 79jan. 2025. Disponível em: https://www.tcmrio.tc.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=17828&detalhada=1&downloads=1. Acesso em: 17 abr. 2025.

TV GLOBO. **Levantamento da CGU aponta irregularidades na EJA em 35 cidades brasileiras**. Globoplay, 23 fev. 2025. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/12247336/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

UNESCO. **Education 2030: Déclaration d'Incheon**. Paris: UNESCO, 2016. Disponível em: <https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-fr.pdf#page=13.13>. Acesso em: 08 abr. 2025

UNICEF, PNUD, INEP-MEC (coordenadores). **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_indqua.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

UNICEF. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: Ainda é possível mudar 2030. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel> . Acesso em: 05 ago. 2023.

UNITED NATIONS. **The Sustainable Development Goals Report 2018**. New York: United Nations, 2018. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/thesustainabledevelopmentgoalsreport2018-en.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights** (1948). Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/universal-declaration-human-rights-1948#:~:text=Proclaims%20this%20Universal%20Declaration%20of,for%20these%20Rights%20and%20freedoms>. Acesso em 12 de abr. 2025.

WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (org.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: The World Bank,

WORLD MANAGEMENT SURVEY. **About**. Disponível em: <https://worldmanagementsurvey.org/>. Acesso em: 17 abr. 2025.