

Educação Infantil: avanços da legislação e desafios para os municípios

Paulo Romualdo Hernandez ^a 

Simone Carvalho Silva Marques ^b 

Vanessa Campos Mariano Ruckstadter ^c 

Maria Eliza Nogueira Oliveira ^d 

Resumo

Este estudo analisa avanços e desafios da legislação brasileira para a Educação infantil. O problema central busca compreender os impactos do arcabouço jurídico na etapa inicial da Educação básica e os obstáculos enfrentados pelos municípios para sua efetivação. Metodologicamente, realizou-se uma análise documental da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96 e do Plano Nacional de Educação (2014-2024), sendo os estudos de caso referenciados nos desafios enfrentados pela gestão municipal (Ximenes; Oliveira; Silva, 2019; Silveira *et al.*, 2020; Marques, 2023; Bruno; Silveira, 2023). A fundamentação teórica ancora-se nas discussões sobre o direito à Educação de qualidade (Ximenes, 2014). Os resultados parciais apontam que, embora o avanço normativo seja expressivo, a implementação prática esbarra em limitações orçamentárias e estruturais. A consolidação da legislação está limitada aos esforços dos municípios, responsáveis pela Educação infantil, ainda que haja a determinação legal do pacto federativo, que, no entanto, não está sendo cumprido.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Educação Infantil. Direito à Educação.

^a Universidade Federal de Alfenas, Programa de Pós-Graduação em Educação, Alfenas, MG, Brasil.

^b Prefeitura Municipal de Passos, Secretaria Municipal de Educação, Passos, MG, Brasil.

^c Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP/Jacarezinho), Programa de Pós-Graduação em Educação, Jacarezinho, PR, Brasil.

^d Universidade Estadual Paulista (Unesp), Departamento de Educação do Instituto de Biociências, Rio Claro, SP, Brasil.

Recebido em: 15 ago. 2024

Aceito em: 13 maio 2026

1 Introdução

Este artigo objetiva analisar os avanços trazidos pelo arcabouço legislativo para a Educação Infantil e as tensões inerentes ao seu cumprimento pelos municípios responsáveis por essa etapa da Educação básica. A problemática central interroga: quais são os desafios enfrentados pela gestão municipal, considerando suas condições objetivas, para o efetivo acompanhamento e cumprimento da legislação?

Metodologicamente, a pesquisa assume caráter documental e bibliográfico. O *corpus* legislativo abrange marcos fundamentais, como a Constituição Federal (CF) de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96), estendendo-se à Lei 13.005/2014 do Plano Nacional de Educação (PNE). A análise desses documentos visa verificar os progressos normativos no que tange à garantia de uma Educação de qualidade, utilizando estudos de caso realizados por Ximenes, Oliveira e Silva (2019), Silveira *et al.* (2020), Marques (2023), Bruno e Silveira (2023). A partir dos dados da pesquisa desses autores, reflete-se sobre a mobilização municipal para atender às exigências de universalização da pré-escola e a oferta de, no mínimo, 50% de vagas em creches.

A fundamentação teórica ancora-se nas contribuições de Salomão Ximenes (2014) acerca do direito à Educação de qualidade. Conforme o autor, a consolidação da Educação como direito social fundamental e a instituição do padrão de qualidade como princípio constitucional representam avanços expressivos. Porém, o padrão de qualidade não deve ser interpretado como norma meramente programática ou promessa abstrata; ao contrário, atua como preceito vinculante que exige dos agentes públicos a otimização de recursos e o planejamento estratégico para a efetivação do direito. Assim, este artigo pretende evidenciar que o direito à vaga na Educação Infantil é indissociável do direito à qualidade da oferta.

Para desenvolver tal discussão, o trabalho está estruturado em três seções: a primeira trata da metodologia; a segunda, de avanços da legislação para a primeira etapa da Educação Básica, identificando avanços e sinalizando entraves estruturais à sua implementação. A terceira seção dedica-se à análise de dificuldades concretas para a efetivação da legislação nos municípios, tomando como referência estudos de caso que expõem a realidade local. Esse diálogo entre diferentes cenários permite confrontar a prescrição legal com desafios reais de universalização e expansão do atendimento sob o prisma da qualidade.

2 Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, utilizando procedimentos de pesquisa bibliográfica e análise documental. O percurso metodológico foi delineado para investigar os avanços e desafios legislativos da Educação Infantil, tendo como *corpus* principal a CF, a LDB (Lei 9.394/1996) e o PNE (2014-2024). A análise fundamenta-se no conceito de direito à Educação de qualidade, sob a perspectiva de Salomão Ximenes, reconhecendo a criança como sujeito de direitos. Para contrastar a norma jurídica com a realidade fática, realizou-se um diálogo teórico com estudos de caso específicos: soluções jurídicas para o cumprimento do direito a vagas na Educação infantil, nas cidades de São Paulo (Ximenes, Oliveira e Silva, 2019) e Paulínia (SP) (Silveira *et al.*, 2020); os desafios da gestão municipal de Passos (MG) para atender à meta 1 do PNE (Marques, 2023); os desafios das capacidades orçamentárias na Região Metropolitana de Curitiba (Silveira; Bruno, 2023) para cumprir a legislação. Essa abordagem permitiu identificar as tensões entre a prescrição legal e as limitações estruturais dos entes federados.

3 Educação Infantil no Brasil: avanços da legislação

Com o início do período de redemocratização do Brasil, em 1985, ampliaram-se as discussões sobre a elaboração de uma nova Constituição, estimulando manifestações da comunidade educacional que resultaram na instituição de princípios educacionais na CF. No que diz respeito à Educação Infantil, o inciso IV do art. 208 é um marco para a história da Educação de crianças de 0 a 6 anos (alterada pela Emenda Constitucional 53, de 2006, para 0 a 5 anos), pois a definiu como dever do Estado. Com isso, a Educação Infantil passa a ser abrigada pelo direito subjetivo (Duarte, 2004; Ximenes, 2014; Silveira *et al.*, 2020). Os cidadãos, individualmente ou em ações coletivas, podem exigir do Estado o cumprimento dessa obrigação (Duarte, 2004; Ximenes, 2014).

O direito constitucional ao acesso a creches e pré-escolas, consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como norma de eficácia plena e imediata – superando a natureza meramente programática (Silveira *et al.*, 2023) –, tem impulsionado volume crescente de ações judiciais individuais e coletivas. Esse cenário de judicialização impõe desafios complexos à gestão municipal e ao sistema de justiça, exigindo esforços conjuntos para garantir a universalização desse direito (Ximenes; Oliveira; Silva, 2019; Silveira *et al.*, 2023).

O art. 30, inciso VI, da CF atribui aos municípios o dever de manter programas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, com a cooperação técnica e financeira

da União e do Estado. Entre os avanços constitucionais, destaca-se a garantia do padrão de qualidade (art. 206, VII e art. 211, §1º), que consolida o pacto federativo por meio do regime de colaboração.

Contudo, a natureza jurídica desse padrão de qualidade é complexa. Segundo Ximenes (2014; 2014a), embora a vaga seja um direito subjetivo imediato, o “padrão mínimo” constitui um princípio cuja aplicabilidade é modulável conforme as condições jurídicas e fáticas de cada contexto. Assim, municípios e cidadãos devem definir democraticamente o significado desse padrão, adequando-o aos recursos financeiros, humanos e técnicos disponíveis.

A efetivação da cooperação técnica e financeira da União, prevista no art. 211, §1º, também enfrenta obstáculos práticos. A disparidade nas capacidades orçamentárias municipais torna difícil determinar o montante exato de recursos complementares necessários da União e dos Estados para garantir insumos essenciais, como infraestrutura adequada e pessoal qualificado, o que pode inviabilizar a universalização com qualidade. A capacidade orçamentária dos municípios e os custos operacionais são heterogêneos; com isso, o valor investido por aluno/ano é um desafio para a equidade.

No que diz respeito à garantia de padrão de qualidade, o Parecer CNE/CEB 8/2010 foi essencial ao indicar a necessidade de estabelecer um Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), tendo como fundamento a CF (art. 211) e o inciso IX do art. 4º da LDB, que especifica a necessidade de garantir a quantidade de insumos indispensáveis por aluno para “o desenvolvimento do processo de Ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante”.

O Custo Aluno Qualidade (CAQ) foi incluído no parágrafo 7º do art. 211 da CF, por meio da Emenda Constitucional 108 de 2020, como referência às condições adequadas de oferta. A Meta 20 do PNE (2014-2024) incluiu o CAQ/CAQi em quatro estratégias, firmando-os como referência principal nas políticas de financiamento da Educação pública nacional (Ximenes e Grinkraut, 2014).

A importância do CAQ como parâmetro de financiamento da Educação Básica, para além de um valor aluno/ano igual para todos os municípios, no caso da Educação infantil, firma-se ao apresentar os insumos que poderão determinar o padrão mínimo de qualidade da Educação estabelecido constitucionalmente. Segundo o Parecer CNE/CEB 8/2010, “os fatores que mais impactam no cálculo do CAQi são: 1) tamanho da escola/creche; 2) jornada dos alunos (tempo

parcial *versus* tempo integral); 3) relação alunos/turma ou alunos/professor; 4) valorização dos profissionais do magistério, incluindo salário, plano de carreira e formação inicial e continuada”. Para a Educação Infantil, o documento estabelece: infraestrutura necessária para construção de creches e pré-escolas, mobiliário, espaços, equipamentos, material didático, quantidade de alunos na creche e na escola, formação dos professores e outros profissionais da Educação, remuneração dos professores e outros profissionais da Educação, em similaridade com a formação de outros profissionais de mesmo nível.

A institucionalização do CAQ representará um marco decisivo ao definir insumos concretos – como infraestrutura e valorização profissional – para o padrão mínimo exigido pela CF. Assim, para garantir Educação Infantil com qualidade, é indispensável que o regime de colaboração entre União e municípios assegure os recursos necessários para transformar as normas jurídicas em realidade nas escolas e creches. Os avanços sinalizados nos termos legais, como o estabelecimento do CAQ, que na prática enfrenta resistências justamente por conta do impacto fiscal, precisam de ampla mobilização da sociedade para alcançar sua otimização, pois demandam maximização de recursos financeiros e humanos (Ximenes, 2014; Ximenes e Grinkraut, 2014; Ximenes, Oliveira e Silva, 2019).

A regulamentação da Educação Infantil, ofertada em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 5 anos, foi o grande avanço para esta etapa da Educação Básica na LDB, sobretudo as creches vinculadas a órgãos de Assistência Social, que passaram a fazer parte do Sistema de Ensino. A Educação Infantil passaria, portanto, a ser a primeira etapa da Educação básica, deixando para trás o caráter assistencialista. A lei passou a exigir que profissionais que atuam nessa etapa tenham formação em nível superior (Pedagogia) ou, no mínimo, a modalidade Magistério de nível médio.

A descentralização administrativa da Educação Infantil, que, em tese, deveria passar a ser competência dos municípios, quando deveria fazer parte de um sistema nacional de Educação, gerou grandes desafios, especialmente quanto à disponibilização dos recursos necessários à garantia da oferta de vagas de acordo com as demandas locais, ainda que firmada a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados no texto constitucional. A partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) em 2007, por meio da Lei 11.494, promoveram-se avanços significativos no enfrentamento desses desafios, pois, ao serem definidas novas regras para a redistribuição dos recursos, com a fundamental determinação de valorização dos profissionais da

Educação, viabilizou-se maior equidade no financiamento da Educação Infantil, considerando-se o montante de recursos a ser investido na Educação de modo igual para todos os municípios.

O PNE (2014-2024), aprovado em 2014, foi o segundo PNE com caráter legal; está, portanto, sob proteção do Direito (Ximenes e Grinkraut, 2014). Permite aos cidadãos, em ações individuais ou coletivas, constranger o Estado, em suas três instâncias de poder, a cumprir com o que determina a norma jurídica (Ximenes, 2014; Duarte, 2004). As 20 metas e suas estratégias se inscrevem como regras definitivas ou como princípios. Como regras definitivas, como se adotou neste estudo, não há espaço para análise; como princípios, cabe aos poderes públicos locais, à comunidade educativa e aos cidadãos que utilizam esse serviço analisar a viabilidade e a exequibilidade dos princípios firmados e estabelecer leis complementares, regulamentos, planejamento de ações e verificação das possíveis contradições com outras normas (Ximenes, 2014; Ximenes, Oliveira e Silva Importante acrescentar que o fato de a norma ser estabelecida por meio de um princípio não impede o cidadão de interpelar juridicamente os agentes públicos diante de possíveis ações que dificultem seu cumprimento (Ximenes, 2014).

A Meta 1 do PNE, da Educação Infantil, foi disposta deste modo:

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 (Brasil, 2014).

Segundo Ximenes (2014), a universalização da pré-escola é regra definitiva, cumpra ou não se cumpra, pois estabelece que os municípios, prioritariamente responsáveis pela Educação Infantil, devem garantir aos cidadãos 100% de vagas para crianças de 4 a 5 anos, até 2016. A oferta de, no mínimo, 50% de vagas nas creches até o final da vigência do PNE impõe-se, igualmente, como regra definitiva, com quantidade de vagas e tempo para garanti-la.

Diante dessa obrigatoriedade, os gestores municipais apropriam-se de leis que flexibilizam as formas de oferta dos serviços públicos. Lançam mão, especialmente no caso das creches, de parcerias público-privadas, ampliando as vagas em instituições conveniadas de caráter filantrópico que comumente remuneram seus profissionais com baixos salários e carga estendida de trabalho aos profissionais

da Educação (Moreira, 2019; Souza e Pimenta, 2019), contradizendo o princípio constitucional do padrão de qualidade que orientou importantes decisões, como a regulamentação do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei 11.738, de 16 de julho de 2008) e a instituição da Meta 17 do PNE, que defende a equiparação salarial dos profissionais do magistério com os demais profissionais com formação ou nível de escolaridade equivalente.

Para o cumprimento da universalização da pré-escola e a ampliação das vagas em creches, dever dos municípios, a Estratégia 1.13 do PNE orienta que os municípios verifiquem as demandas manifestas. Conquanto essa determinação seja um avanço sob o prisma do controle social e do aperfeiçoamento do serviço público, pode constituir um óbice ao planejamento real, na medida em que não contempla a totalidade das crianças fora da escola. Essa lacuna é endereçada pela Estratégia 1.15, que propõe a busca ativa em parceria com os órgãos de assistência social, saúde e proteção à infância. Enquanto a busca ativa foca na demanda real – baseada no número total de crianças residentes no município –, a demanda manifesta restringe-se aos cadastros de reserva e à procura espontânea dos responsáveis. Portanto, fiar-se apenas na demanda manifesta impede um diagnóstico preciso da relação entre a capacidade de oferta e o contingente de crianças que, embora aptas, permanecem invisíveis às estatísticas oficiais.

Um importante avanço no processo de acompanhamento e avaliação da implementação das metas e estratégias do PNE pode ser observado no art. 5º deste documento, que ampliou as instâncias públicas responsáveis por essas ações.

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: I - Ministério da Educação o - MEC; II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III - Conselho Nacional de Educação - CNE; IV - Fórum Nacional de Educação (Brasil, 2014).

Entre as competências dessas instâncias se destacam os três incisos do parágrafo 1º, que estabelece como dever desses órgãos: divulgar resultados do monitoramento e da avaliação nos respectivos sítios da internet; analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das metas e estratégias; e analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em Educação. Com essas orientações, o PNE considera que o acompanhamento deve considerar

as condições dos municípios no processo de responsabilização, garantindo o pacto federativo.

Não há dados qualitativos divulgados nos sítios eletrônicos das instâncias determinadas para o monitoramento. Nos relatórios publicados pelo Inep, constam apenas dados quantitativos sobre a oferta de vagas. A omissão das instâncias previstas no art. 5º quanto aos indicadores qualitativos torna o acompanhamento da Meta 1 um exercício meramente contábil. Ao focar na expansão de matrículas, o monitoramento acaba por cancelar a precarização da oferta, especialmente no setor conveniado. Sem a aferição do padrão de qualidade, a universalização corre o risco de se tornar uma estratégia de exclusão inclusiva, onde o acesso físico à escola não garante o direito à aprendizagem e ao desenvolvimento integral da criança.

4 Educação Infantil: desafios para os municípios

O art. 208, IV da CF estabelece a Educação Infantil como dever do Estado, protegida pelo direito público subjetivo (Duarte, 2004; Ximenes, 2014; Ximenes, Grinkraut, 2014; Silveira *et al.*, 2020). Na prática, isso significa que qualquer cidadão pode exigir judicialmente a oferta de vagas, tanto para creches (0 a 3 anos) quanto para pré-escola (4 e 5 anos).

O cumprimento desse preceito legal tem sido um desafio crítico, resultando em frequentes embates jurídicos. Entre 1996 e 2006, a cidade de São Paulo recebeu 36 Ações Cíveis Públicas (ACPs) relacionadas à Educação infantil: 15 de caráter coletivo, que requeriam a condenação do município a matricular todas as crianças demandantes nas respectivas jurisdições, e 21 ACPs individuais. Diante das dificuldades do município em cumprir as decisões, a Administração e o Ministério Público firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) extrajudicial, no qual o MP participava apenas em razão do eventual descumprimento. Entretanto, o ritmo lento de expansão, o aumento da demanda e a percepção de piora na qualidade resultaram na não assinatura de novos TACs a partir de 2009. Em 2008, novas ACPs de organizações não governamentais foram interpostas (Ximenes, Oliveira e Silva, 2019).

Organizações não governamentais ingressaram com ACPs contra o município de São Paulo entre 2008 e 2010, envolvendo pedidos de vagas em creches. O estudo de Ximenes, Oliveira e Silva concentrou-se no período de 2010 a 2016, quando o Tribunal de Justiça de São Paulo analisou, julgou e avaliou o cumprimento das ações, período em que a procura por vagas via Justiça cresceu rapidamente. Em 2013, o Tribunal exigiu do município a oferta de 150 mil vagas, sendo

105 mil em tempo integral. Incapaz de atender à demanda imediata, o município efetivou 89.249 vagas, sendo 72.814 em creches e 16.435 na pré-escola.

O Tribunal de Justiça de São Paulo passou a se entender não como ator externo que profere decisões pontuais, mas como agente no processo de solução do problema educacional e jurídico, adotando um novo modelo decisório que ouviu as partes interessadas, considerou o planejamento público da Administração e decidiu a partir desse diálogo (Ximenes, Oliveira e Silva, 2019, p. 172). Dessa nova postura foi criado um Grupo de Trabalho Intersetorial da Educação Infantil (GTIEI), que significou a “organização da sociedade civil para atuar no diálogo com o Judiciário e a Secretaria Municipal, também um Comitê de Assessoramento junto ao Executivo municipal” (Ximenes, Oliveira, Silva, 2019, p. 183). Ainda assim, em 2016, o município havia criado apenas 60% das vagas (89.249) determinadas pela sentença de 2013, o que configurou descumprimento e não possibilitou zerar o déficit, evidenciando que a pressão judicial muitas vezes supera a capacidade operacional imediata da Administração. Para além das questões educacionais, a impossibilidade administrativa de cumprir decisões judiciais por questões estruturais e de financiamento tende a abalar a confiança dos cidadãos no Judiciário, que nada pode fazer para que o município cumpra com as decisões da Justiça.

O importante avanço da legislação para a Educação Infantil, o direito que todas as crianças têm a vagas na creche e na pré-escola, se tornou um desafio para os municípios, para a sociedade civil e para o Judiciário. Verifica-se essa assertiva no estudo de Silveira *et al.* (2020). Os autores dão destaque, inicialmente, à decisão do STF de 2006 que consolidou o direito a vagas nas creches e pré-escolas como exigível individual e coletivamente e não uma norma programática, ou seja, na esfera do desejável. Essa decisão ampliou a demanda por vagas na Justiça e levou o Judiciário a estabelecer TACs para o planejamento de ações por parte dos municípios. O estudo de Silveira *et al.* (2020) foi realizado em nove municípios no estado do Ceará, Paraná, São Paulo e Sergipe. Para este estudo daremos destaque para Paulínia (SP), onde, em 2011, a Justiça determinou a oferta de 4 mil vagas. Como solução paliativa, entendendo que o município não conseguiria cumprir com o determinado, a Justiça permitiu o convênio com redes privadas conveniadas. Houve uma ampliação das vagas nas escolas privadas conveniadas, e não houve ampliação significativa de vagas na rede pública, com padrão de atendimento mais baixo que os da rede pública. Silveira *et al.* (2020) apontam que essa saída resultou em padrão de atendimento inferior ao da rede pública e na estagnação da expansão de vagas diretas pelo Estado.

No binômio de avanços e desafios da legislação para a Educação Infantil, o PNE (2014-2024) estabeleceu metas cruciais: a universalização da pré-escola até 2016 e a oferta de, no mínimo, 50% de vagas em creches até 2024. Sob essa égide, os municípios têm o dever de garantir o acesso a todas as crianças na faixa etária da pré-escola e expandir a rede de creches, sempre em observância aos padrões de qualidade e estratégias definidos constitucionalmente e pelo Plano. Para assegurar a eficácia dessas normas, o art. 5º do PNE determinou que órgãos como o Ministério da Educação (MEC), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e comissões do Congresso Nacional realizem um monitoramento contínuo, avaliando a qualidade da oferta e propondo a revisão do investimento público necessário (inciso III, §1º).

Em âmbito local, o estudo de Marques (2023) demonstra que o município de Passos (MG) replicou essa estrutura de fiscalização em seu próprio Plano Municipal de Educação (PME). No artigo 5º da legislação municipal, a responsabilidade pelo monitoramento e pela publicação de relatórios periódicos em portais de transparência foi atribuída ao Conselho Municipal de Educação, à Secretaria de Educação e ao Ministério Público, consolidando uma rede de controle social e institucional sobre as metas educacionais da cidade.

Observa-se, no entanto, que a escassez de publicações oficiais do monitoramento da Meta 1 compromete a transparência e dificulta a articulação necessária entre os órgãos de controle e a administração pública. Ao investigar os portais PNE em Movimento e as bases de dados do Inep, Marques (2023) identificou uma carência de relatórios. Havia apenas dados de 2016, publicados em 2018, que nada apresentavam sobre condições de oferta das creches e pré-escolas no município. Esses dados traziam as seguintes inconsistências:

- Divergência de dados (ano-base 2016): enquanto os registros do Inep indicavam atendimento de apenas 22,7% em creches, a Comissão de Monitoramento local reportava um índice superior, de 26,7%.
- Imprecisão metodológica: o relatório oficial declarava a universalização da pré-escola (100%) e 25% de atendimento em creches; contudo, o documento omitia a metodologia de cálculo utilizada para sustentar tais índices.

Diante dessa opacidade e das disparidades nos relatórios oficiais, Simone Marques (2023) adotou uma abordagem metodológica rigorosa, realizando o cruzamento de dados do Cartório de Registro Civil, do Censo Escolar e de cadastros da

Secretaria de Saúde (como os PSFs). Essa análise minuciosa, abrangendo o período de 2014 a 2022, revelou que o município descumpre as metas do PNE.

Da pesquisa de Marques, para este estudo, foram selecionados os anos de 2014, de início do PNE; 2020, ano de início da Covid-19; e 2022, último ano analisado pela autora. No caso da pré-escola, deu-se destaque também para o ano de 2016, estabelecido pelo PNE para a universalização da pré-escola.

Tabela 1 – Evolução do Atendimento em Creches (0 a 3 anos)

Ano	População Estimada	População Atendida	Percentual Real
2014	4.481	1.051	23,40%
2020	4.920	1.569	31,89%
2022	4.591	1.540	33,54%

Fonte: Marques (2023). Dados organizados pelos autores

Tabela 2 – Evolução do Atendimento na Pré-Escola (4 e 5 anos)

Ano	População Estimada	População Atendida	Percentual Real
2014	2.859	2.495	87,20%
2016	3.019	2.686	86,58%
2020	3.048	2.555	83,82%
2022	3.233	2.631	81,37%

Fonte: Marques (2023). Dados organizados pelos autores

Os dados do estudo de Simone Marques sugerem que a suposta “universalização” da pré-escola em Passos é um equívoco estatístico. A Secretaria Municipal, ao não encontrar listas de espera, presumiu o atendimento total (100%). Contudo, o cruzamento com os registros de nascimento revela que o atendimento real caiu de 87,2% em 2014 para 81,37% em 2022, indicando que uma parcela da população infantil permanece invisível ao sistema educacional.

O estudo de Marques revela que a falha no monitoramento em Passos desdobra-se em um problema ainda mais severo: a negligência com a demanda real por vagas na creche e na pré-escola. Ao abdicar do acompanhamento contínuo e da publicação de relatórios fidedignos, o município perde a capacidade de

identificar a demanda real, especialmente aquela que não chega espontaneamente às unidades de Ensino.

Essa omissão institucional cria um “ponto cego” na política educacional local. Sem a busca ativa, não há como assegurar que as crianças em situação de maior vulnerabilidade social — cujas famílias muitas vezes desconhecem seus direitos ou enfrentam barreiras de acesso — estejam sendo contabilizadas ou atendidas. Portanto, a inexistência de dados consistentes e a falta de fiscalização pelos órgãos de controle (Conselho Municipal e Ministério Público) não são apenas falhas burocráticas; elas perpetuam a exclusão, uma vez que o município não consegue planejar a oferta de vagas com equidade, ignorando quem mais depende da rede pública.

O município estabeleceu como estratégia para avaliar a necessidade de vagas nas creches e pré-escolas, a partir de 2015, o cadastro presencial, demanda manifesta, portanto. Diante da insuficiência de vagas nas creches em relação à demanda, alguns critérios foram estabelecidos, como identificação de situações de vulnerabilidade social e de crianças cujas mães trabalhassem (Marques, 2023). Atualmente, o cadastro é feito de modo *on-line*. A documentação sobre a vulnerabilidade e sobre o trabalho da mãe, como pré-requisito principal para a classificação e o acesso ao atendimento, é realizada no momento da matrícula, o que, a nosso ver, enfraqueceu a possibilidade de planejamento para o atendimento da população mais vulnerável.

O caso de Passos ilustra perfeitamente o perigo de se fiar apenas na demanda manifesta. É imperativo ressaltar que o diferencial do estudo de Marques em Passos reside na desconstrução da oficialidade: ao verificar a inconsistência dos dados locais, a autora revelou que os números governamentais podem camuflar a real exclusão escolar, não somente no que diz respeito ao número de vagas, mas ao monitoramento sobre a qualidade e ao investimento que os entes federativos estão realizando. A “opacidade” detectada em Passos pode ser um sintoma generalizado, sugerindo que o hiato entre a norma e a prática no Brasil pode ser ainda mais profundo do que os portais de transparência admitem.

A análise revelou outro dado preocupante para assegurar as vagas nas creches e pré-escolas de forma paliativa. No PME de Passos fica evidente a tentativa de o legislador municipal equilibrar a obrigatoriedade legal com a escassez de recursos através de estratégias que, por vezes, tensionam as diretrizes nacionais. As estratégias 1.8 e 1.9 do PME de Passos (2015) priorizam a oferta de pré-escola em período parcial e indicam estudos para a oferta de creches também

em período parcial. Esta escolha contraria a estratégia 1.17 da Meta 1 do PNE, que estimula o tempo integral. Além disso, compromete a Meta 6, que prevê a oferta de Educação integral em pelo menos 50% das escolas públicas.

O PME de Passos indica, também, que o município pretende a manutenção de creches filantrópicas e conveniadas, que aparece como uma solução jurídica para o déficit de vagas, mas traz prejuízos à qualidade. Segundo Moreira (2018), o impacto dessas parcerias inclui a precarização do trabalho docente. Embora o discurso oficial sugira uma “municipalização gradual”, a Lei do Fundeb tende a perpetuar esse modelo ao ampliar os repasses para essas instituições (Alvarenga; Mazzotti, 2017).

Os dados levantados por Marques (2023) permitem visualizar como a gestão municipal de Passos respondeu ao desafio da oferta de vagas na Educação infantil, tempo integral e parcial, creches e pré-escolas privadas (conveniadas) e públicas. Observa-se que as modalidades parciais e conveniadas sustentam o volume de atendimento.

Tabela 3 – Vagas nas Creches (0 a 3 anos) em Passos (MG)

EDUCAÇÃO INFANTIL	REDE	2014	2016	2018	2020	2022
CRECHE (Integral)	Municipal	462	620	686	901	853
CRECHE (Integral)	Privada	314	360	403	445	398
CRECHE (Parcial)	Municipal	0	18	0	3	34
CRECHE (Parcial)	Privada	283	251	246	220	255

Fonte: Simone Marques (2023). Dados organizados pelos autores

O crescimento da rede municipal em tempo integral, que conta com as creches conveniadas, que recebem recursos provenientes do Fundeb, foi de aproximadamente 84% no período; porém, o setor privado (incluindo filantrópicas e a Apae, conforme o diagnóstico municipal) continua exercendo um papel crucial na manutenção do sistema, representando uma parcela significativa das vagas totais.

Observe-se na Tabela 4 que se reflete na pré-escola a prioridade de o legislador municipal cumprir a obrigatoriedade de matrícula (Meta 1 do PNE) através do regime parcial.

Tabela 4 – Vagas na Pré-Escola (4 a 5 anos) em Passos (MG)

EDUCAÇÃO INFANTIL	REDE	2014	2016	2018	2020	2022
PRÉ-ESCOLA (Integral)	Municipal	654	660	505	531	655
PRÉ-ESCOLA (Integral)	Privada	0	0	0	0	0
PRÉ-ESCOLA (Parcial)	Municipal	1.404	1.647	1.891	1.573	1.715
PRÉ-ESCOLA (Parcial)	Privada	399	379	538	451	261

Fonte: Marques (2023). Dados organizados pelos autores

Na pré-escola, fica evidente a estagnação do tempo integral na rede pública (praticamente o mesmo número de vagas entre 2014 e 2022). Em contrapartida, as matrículas em tempo parcial na rede municipal saltaram de 1.404 para 1.715, atingindo o pico em 2018. Isso confirma que a estratégia de “priorizar a oferta de pré-escolas em período parcial” foi a via escolhida para resolver o problema jurídico da falta de vagas, ainda que em detrimento do padrão de qualidade do tempo integral.

Estudos de Bruno e Silveira (2023), em municípios do primeiro anel da Região Metropolitana de Curitiba, verificaram que os desafios para os municípios cumprirem com o que determina a lei, garantir o direito subjetivo das crianças pequenas à escola, com padrão de qualidade, diminuindo a diferença histórica com as outras etapas da Educação, esbarra nas questões orçamentárias dos municípios, responsáveis pela Educação infantil, ainda que a Educação se estabeleça como regime de colaboração entre União, Estados e Municípios. Um dos entraves encontrados pelas autoras são as distintas condições orçamentárias dos diversos municípios investigados, alguns dos quais têm poucas condições de investir recursos próprios da Educação Infantil, ficando restritos a verbas condicionadas pelo Fundeb e pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). A guisa de exemplo, destacamos dois municípios analisados pelas autoras, um de baixa e outro de alta capacidade orçamentária, informando qual é a porcentagem de investimento próprio de cada um desses municípios e qual é o gasto por aluno/ano.

Tabela 5 – Distinção financeira dos municípios de Colombo e Curitiba do PARMC

Município	Perfil Orçamentário	Investimento (Recursos Próprios)	Gasto por Aluno/ Ano EB
Colombo	Baixa capacidade	20%	R\$ 5.197
Curitiba	Alta capacidade	53%	R\$ 10.305

Fonte: Bruno e Silveira (2023). Dados organizados pelos autores

A disparidade financeira entre os municípios é latente: Curitiba apresenta aproximadamente o dobro do gasto por aluno da Educação básica em comparação com Colombo. A capital compromete parcela significativamente maior de recursos próprios – ultrapassando o dobro do esforço fiscal de Colombo – para além do limite mínimo constitucional.

Enquanto Curitiba utiliza sua robusta capacidade orçamentária para ampliar o investimento direto, Colombo, limitada por uma base arrecadatória mais restrita, demonstra alta dependência das transferências do Fundeb, cujo valor base por aluno estabelecido para o ano de 2018 foi estabelecido de 3.048,73. Essa fragilidade financeira compromete a capacidade de expansão da rede e a manutenção de um padrão de qualidade uniforme, refletindo-se nos indicadores de oferta e qualificação profissional apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 – Indicadores de investimentos Colombo e Curitiba

Indicador	Colombo (Baixa Cap. Orçamentária)	Curitiba (Alta Cap. Orçamentária)
Matrículas em Tempo Integral (Total)	40%	82%
↳ Integral em Creches	91%	98%
↳ Integral em Pré-escola	5%	72%
Escolas que ofertam apenas EI	67%	81 %
↳ Apenas Creche (nessas escolas)	100%	100%
↳ Apenas Pré-escola (nessas escolas)	44%	70%
Profissionais com Ensino Superior	46%	77%
↳ Superior em Creches	32%	74%
↳ Superior em Pré-escola	69%	81%
Salário Inicial	R\$ 2.368,36	R\$ 2.455,51
Índice de Condições de Oferta (ICO)	0,399	0,875

Fonte: Bruno e Silveira (2023). Dados organizados pelos autores

O Índice de Condições de Oferta (ICO) evidencia a desigualdade regional: o indicador de Curitiba supera o dobro de Colombo, materializando a disparidade no acesso a infraestrutura e recursos pedagógicos. A situação mais crítica observa-se na pré-escola em tempo integral, onde a capital atende 72% das matrículas, enquanto Colombo alcança apenas 5%.

A qualificação profissional também segue a lógica da disponibilidade orçamentária. Em Colombo, há uma dualidade acentuada: a formação superior nas creches (32%) é menos da metade da registrada na pré-escola (69%). Já Curitiba apresenta índices mais elevados e equilibrados em ambas as etapas (74% e 81%, respectivamente). Apesar das diferenças de investimento, ambos os municípios compartilham lacunas no cumprimento da legislação federal. Nenhuma das cidades atingiu a universalização da formação superior para profissionais da Educação básica. Ambos os municípios apresentaram salários iniciais inferiores ao Piso Nacional estabelecido em 2019 (R\$ 2.557,74), evidenciando que a alta capacidade orçamentária de Curitiba não se traduziu em vencimento inicial condizente com o parâmetro nacional daquele ano.

O estudo de Curitiba e Colombo utiliza dados consolidados para mostrar a lacuna financeira. Já o estudo de Passos revela algo anterior: a imprecisão dos dados oficiais. Se um município de alta capacidade como Curitiba ainda não universalizou, a falta de dados confiáveis em Passos pode estar mascarando um déficit ainda maior que o admitido pela gestão pública.

5 Conclusão

A trajetória da Educação Infantil no Brasil revela um profundo paradoxo entre o avanço normativo e a fragilidade da execução prática. Se, por um lado, o arcabouço jurídico – da CF ao PNE (2014-2024) – consolidou a etapa como um direito público subjetivo e regra definitiva, por outro, a realidade dos municípios demonstra que a letra da lei ainda não é garantia de acesso ou qualidade equânime.

As evidências discutidas neste estudo apontam que a efetivação desse direito enfrenta três obstáculos críticos. Primeiro, a imprecisão diagnóstica, exemplificada pelo caso de Passos, onde a ausência de dados mascarou um déficit real de atendimento, provando que, sem busca ativa e transparência, o planejamento público torna-se ineficaz. Segundo, o limite da judicialização, visto em São Paulo, que por não ter condições concretas de cumprir com as decisões judiciais trouxe problemas não somente para a Administração, mas também de credibilidade no Judiciário, e Paulínia, onde a pressão dos tribunais, embora necessária, muitas vezes induz a soluções paliativas e convênios precários que sacrificam o padrão de qualidade constitucional. Terceiro, a desigualdade federativa, exposta no contraste entre Curitiba e Colombo, evidenciando que o “CEP da criança” ainda determina o acesso ao tempo integral e à valorização profissional, dependendo da capacidade arrecadatória de cada prefeitura.

Conclui-se, portanto, que a universalização da Educação Infantil, obedecendo padrão de qualidade, exige a superação do regime de colaboração meramente formal por um modelo de justiça fiscal e técnica. A implementação do CAQ e o fortalecimento do monitoramento pelas instâncias de controle são ferramentas indispensáveis para que o financiamento deixe de ser um entrave e passe a ser o viabilizador de uma escola que seja democrática em sua oferta e excelente em sua prática pedagógica. Somente assim o Brasil converterá o direito à Educação em uma realidade concreta para todas as crianças, independentemente de sua localização geográfica ou vulnerabilidade social.

Childhood Education: advances in legislation and challenges for municipalities

Abstract

This study analyzes the advances and challenges of Brazilian legislation for early childhood Education. The central problem seeks to understand the impacts of the legal framework on the initial stage of basic Education and the obstacles faced by municipalities in its implementation. Methodologically, a documentary analysis of the 1988 Federal Constitution, the LDB nº 9.394/96, and the National Education Plan (2014-2024) was carried out, and the challenges faced by municipal management were referenced in case study research (Ximenes; Oliveira; Silva; 2019; Silveira et al, 2020; Marques, 2023; Bruno; Silveira, 2023). The theoretical foundation is anchored in discussions on the right to quality Education (Ximenes, 2014). Partial results indicate that, although the normative progress is significant, practical implementation is hampered by budgetary and structural limitations. The consolidation of legislation is limited to the efforts of municipalities, which are responsible for early childhood Education, even though there is a legal mandate from the federal pact, which, however, is not being fulfilled.

Keywords: Educational Policies. Early Childhood Education. Right to Education.

Educación Infantil: avances en la legislación y desafíos para los municipios

Resumen

Este estudio analiza los avances y desafíos de la legislación brasileña para la Educación infantil. El problema central busca comprender los impactos del marco legal en la etapa inicial de la Educación básica y los obstáculos que enfrentan los municipios en su implementación. Metodológicamente, se realizó un análisis documental de la Constitución Federal de 1988, la LDB nº 9.394/96 y el Plan Nacional de Educación (2014-2024), y los desafíos que enfrenta la gestión municipal se referenciaron en la investigación de estudios de caso (Ximenes; Oliveira; Silva; 2019; Silveira et al, 2020; Marques, 2023; Bruno; Silveira, 2023). La base teórica se ancla en las discusiones sobre el derecho a una Educación de calidad (Ximenes, 2014). Los resultados parciales indican que, si bien el progreso normativo es significativo, la implementación práctica se ve obstaculizada por limitaciones presupuestarias y estructurales. La consolidación de la legislación se limita al esfuerzo de los municipios, responsables de la Educación infantil temprana, pese a que existe un mandato legal del pacto federal, que sin embargo no se está cumpliendo.

Palabras clave: Políticas Educativas. Educación Infantil. Derecho a la Educación.

Referências

ALVARENGA, C.H.A.; MAZZOTTI, T.B. Análise dos argumentos que apresentam as 20 metas do Plano Nacional de Educação. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, v. 25, n. 94, p. 182-206, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362017000100007>. Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 06 de dez. 2020.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1, Ed. Extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em 25 de set. de 2019.

BRUNO, D.J.R., SILVEIRA, A.A.D. A educação infantil em municípios com distintas capacidades orçamentárias: acesso, condições de oferta e financiamento. *Educação e Pesquisa*, [S. l.], v. 49, n. contínuo, p. e254082, 2023. DOI: 10.1590/S1678-4634202349254082. Disponível em: <https://revistas.usp.br/ep/article/view/213775>. Acesso em: 4 mar. 2026.

DUARTE, C.S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/RNxzrfZJ5H5HTnBVJFNH3vx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 13 out. 2023.

MARQUES, S.C.S. *Plano Nacional de Educação: análise da Meta 1 no município de Passos/MG*. 2023. 146f. Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, 2023 (Dissertação de Mestrado).

MOREIRA, J.G. *Implicações das parcerias público-privadas na educação infantil: gestão compartilhada e a configuração do trabalho docente*. Dissertação de Mestrado. Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, SP, 2019.

SAVIANI, D. *Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional*. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2016.

SILVEIRA, A.A.D. et al. Efeitos da judicialização da Educação Infantil em diferentes contextos subnacionais. *Cad. Pesquisa*, v. 50, n. 177, p. 718-737, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053147019>. Acesso em 08 out. 2023.

SOUSA, S.Z.; PIMENTA, C.O. Atendimento à Educação Infantil no Estado de São Paulo: trilhas previstas em planos municipais de educação. *Educação e Pesquisa*, v. 45, p. e194520, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945194520>. Acesso em 15 de jan. 2024.

XAVIER, G. Ciência de Mulheres Negras: um experimento de insubmissão. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 45, n. especial 1, p. 51–59, out. 2021. Disponível em: <https://saudeemdebate.org.br/sed/article/view/4734>. Acesso em: 7 mar. 2026.

XIMENES, S.B. *Direito à qualidade na Educação Básica: teoria e crítica*. São Paulo: Quartie Latin, 2014.

XIMENES, S.B. O conteúdo jurídico do princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. *Educ. Soc.*, v. 35, n. 129, p. 1027-1051, 2014a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143815>. Acesso em 08 out. 2023.

XIMENES, S.; GRINKRAUT, A. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. *Cadernos Cenpec*, v. 4, n. 1, p. 78-101, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v4i1.272>. Acesso em 08 out. 2023.

XIMENES, S.B.; OLIVEIRA, V.E.; SILVA, M.P. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração pública. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, v. 29, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220192905>. Acesso em: 08 out. 2023.



Informações sobre os autores

Paulo Romualdo Hernandes: Doutor em Educação. Professor Titular da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG). Programa de Pós-Graduação em Educação, Unifal-MG. Contato: paulo.hernandes@unifal-mg.edu.br

Simone Carvalho Silva Marques: Mestra em Educação. Professora da Rede Municipal de Educação de Passos. Contato: scsmarques2@gmail.com.

Vanessa Campos Mariano Ruckstadter: Doutora em Educação. Professora Associada do Centro de Ciências Humanas e da Educação, curso de História e Programa de Pós-Graduação em Educação (PPEd) da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), *campus* Jacarezinho (CJ). Contato: vanessaruckstadter@uenp.edu.br.

Maria Eliza Nogueira Oliveira: Doutora em Educação. Professora Assistente do Departamento de Educação do Instituto de Biociências da Unesp/Rio Claro e Programa de Pós-Graduação em Educação da Unesp/Rio Claro. Contato: mariaeliza_oliveira@yahoo.com.br.

Contribuição dos autores: Paulo Romualdo Hernandes - concepção do projeto, coordenação da pesquisa, participação da análise dos dados e participação na redação do texto; Simone Carvalho Silva Marques - Coleta dos dados, processamento dos dados, análise dos dados e escrita do texto; Vanessa Campos Mariano Ruckstadter - Validação dos dados, análise dos dados, escrita do texto e aprovação do texto final da pesquisa; Maria Eliza Nogueira Oliveira - Validação dos dados, análise dos dados, escrita do texto e aprovação do texto final da pesquisa.

Dados: O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado em acesso aberto, e encontra-se disponível no Zenodo, em <https://doi.org/10.5281/zenodo.20143606>.

Conflitos de interesse: Os autores declaram que não há conflito de interesse com o presente artigo.

Financiamento: não houve.

Editora responsável:
Érika Dias

Avaliadora:
Ana Ivenicki