



O Processo Estrutural como Instrumento para a Concretização de Políticas Públicas de Acesso à Educação Infantil no Município de Palmas - Tocantins

Structural Litigation as an Instrument for Implementing Public Policies for Access to Early Childhood Education in the Municipality of Palmas, Tocantins

El Proceso Estructural como Instrumento para la Concretización de Políticas Públicas de Acceso a la Educación Infantil en el Municipio de Palmas, Tocantins

Kamille Renata da Silva³⁴³⁵³⁶

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0009-0002-2140-7048>

Lucas Lima de Castro Ferreira

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-1591-3203>

Submissão em: 25.11.2025

Aceite em: 9.1.2026

Resumo

A oferta insuficiente de vagas em educação infantil no Brasil constitui um problema estrutural que compromete a efetivação de um direito constitucional. Este estudo analisa o processo estrutural das políticas públicas no município de Palmas, Tocantins, com foco na Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.827.2729, ajuizada em 2014 pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública. O objetivo consiste em avaliar como a judicialização estrutural contribui para a ampliação do acesso à educação infantil, identificando instrumentos de planejamento, impactos das decisões judiciais e barreiras à concretização desse direito. A metodologia é qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, baseada em análise de conteúdo das peças processuais, decisões judiciais e dados do Censo Escolar. Os resultados demonstram que, embora a ACP tenha imposto medidas programáticas como cronogramas e monitoramento contínuo, houve dissociação entre comandos judiciais e efetividade material. Mesmo após o trânsito em julgado em 2019, a fila de espera alcançou 2.610 crianças em 2025. As principais barreiras identificadas incluem resistência administrativa, planejamento deficiente, opacidade de dados e invocação recorrente da "reserva do possível". Conclui-se que o processo estrutural é instrumento necessário, mas não suficiente: sua eficácia depende de capacidade de gestão pública, cooperação interinstitucional e fortalecimento do monitoramento judicial para garantir a concretização de direitos fundamentais.

³⁴ Declaração de autoria: Kamille Renata da Silva; declaração de coautoria: Lucas Lima de Castro Ferreira.

³⁵ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

³⁶ Correspondência: kamillerenata@gmail.com e lucas.castro@uft.edu.br.



Palavras-chave: processo estrutural; políticas públicas; educação infantil; ação civil pública; Palmas-TO.

Abstract

The insufficient supply of places in early childhood education in Brazil constitutes a structural problem that compromises the realization of constitutional rights. This study analyzes the structural process of public policies in the municipality of Palmas, Tocantins, focusing on Public Civil Action No. 0004409-65.2014.827.2729, filed in 2014 by the Public Prosecutor's Office and the Public Defender's Office. The objective is to evaluate how structural litigation contributes to expanding access to early childhood education, identifying planning instruments, impacts of judicial decisions, and barriers to realizing this right. The methodology is qualitative, bibliographic and documentary in nature, based on content analysis of procedural documents, judicial decisions, and School Census data. The results demonstrate that, although the PCA imposed programmatic measures such as schedules and continuous monitoring, there was a dissociation between judicial commands and material effectiveness. Even after the final judgment in 2019, the waiting list reached 2,610 children in 2025. The main barriers identified include administrative resistance, deficient planning, data opacity, and recurrent invocation of the "reserve of the possible". It is concluded that the structural process is a necessary but not sufficient instrument: its effectiveness depends on public management capacity, interinstitutional cooperation, and strengthening of judicial monitoring to ensure the realization of fundamental rights.

Keywords: structural process; public policies; early childhood education; public civil action; Palmas-TO.

Resumen

La oferta insuficiente de plazas en educación infantil en Brasil constituye un problema estructural que compromete la efectivación de un derecho constitucional. Este estudio analiza el proceso estructural de las políticas públicas en el municipio de Palmas, Tocantins, con foco en la Acción Civil Pública (ACP) núm. 0004409-65.2014.827.2729, interpuesta en 2014 por el Ministerio Público y la Defensoría Pública. El objetivo consiste en evaluar cómo la judicialización estructural contribuye a la ampliación del acceso a la educación infantil, identificando instrumentos de planificación, impactos de las decisiones judiciales y barreras para la concretización de ese derecho. La metodología es cualitativa, de naturaleza bibliográfica y documental, basada en análisis de contenido de las piezas procesales, decisiones judiciales y datos del Censo Escolar. Los resultados demuestran que, aunque la ACP impuso medidas programáticas como cronogramas y monitoreo continuo, hubo una disociación entre los mandatos judiciales y la efectividad material. Incluso después de la cosa juzgada en 2019, la lista de espera alcanzó a 2.610 niñas y niños en 2025. Las principales barreras identificadas incluyen resistencia administrativa, planificación deficiente, opacidad de los datos e invocación recurrente de la "reserva de lo posible". Se concluye que el proceso estructural es un instrumento necesario, aunque no suficiente: su eficacia depende de la capacidad de gestión pública, la cooperación interinstitucional y el fortalecimiento del monitoreo judicial para garantizar la concreción de los derechos fundamentales.



Palabras clave: proceso estructural; políticas públicas; educación infantil; acción Civil pública; Palmas-TO.

1 Introdução

Os estudos sobre a história da infância no Brasil revelam um caminho marcado por negligência, violência e exclusão social. Durante muito tempo, a infância não foi reconhecida como uma etapa específica e importante do desenvolvimento humano, merecedora de proteção e cuidados voltados ao desenvolvimento integral. Esse reconhecimento só aconteceu após um progressivo processo histórico, impulsionado pelo avanço das discussões sobre os direitos humanos e pela compreensão da educação como instrumento essencial de transformação social e promoção da igualdade.

No cenário internacional, a educação foi gradativamente afirmada como direito fundamental. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estabeleceu o princípio da educação básica gratuita como direito de todos (ONU, 1948). Posteriormente, a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) reafirmou o compromisso dos Estados signatários de assegurar o acesso universal à educação, incluindo a educação infantil (ONU, 1989). Em 1990, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos ampliou esse entendimento, ao defender a oferta de educação básica a todas as crianças, jovens e adultos, reconhecendo seu papel essencial para o desenvolvimento humano e social. Mais recentemente, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 4, reforçou a meta de garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade para todos até 2030 (ONU, 2015).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconheceu a educação como direito fundamental social, atribuindo ao Estado o dever de garanti-la (Brasil, 1988). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1996 – reafirmou a obrigação estatal de prover educação infantil gratuita para crianças de até cinco anos (Brasil, 1996). O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/1990 – reforçou a corresponsabilidade da família e do poder público na promoção do desenvolvimento integral da criança (Brasil, 1990). Em 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, estabeleceu metas para a universalização da pré-escola para crianças de 4 a 5 anos e ampliação da oferta de creches, visando atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos (Brasil, 2014).



O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) estabelece a imprescindibilidade de atenção qualificada e intersetorial às crianças de 0 a 6 anos, reconhecendo a creche como eixo do desenvolvimento integral. Em consonância, o STF, no Tema 548, fixou que o acesso à educação infantil é direito subjetivo da criança e dever imediato do Estado, não condicionado à oferta de vagas ou à conveniência administrativa, o que autoriza a tutela judicial em caso de omissão do Poder Público.

Apesar desse arcabouço legal, persistem desafios significativos para a efetivação do direito à educação infantil no país. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que, em 2022, apenas 37,9% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creches ou escolas, percentual ainda distante da meta de 50% estabelecida pelo PNE (IBGE, 2022). Esse déficit de vagas configura-se como um problema estrutural, que afeta de forma desproporcional as famílias de baixa renda e compromete a igualdade de oportunidades desde a primeira infância.

No município de Palmas, capital do Tocantins, a insuficiência de vagas em educação infantil atingiu proporções que demandaram a intervenção do sistema de justiça. Em 2014, o Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) e a Defensoria Pública do Estado do Tocantins (DPETO) ajuizaram a Ação Civil Pública (ACP) nº 0004409-65.2014.827.2729 em face do município, apontando um déficit entre 5.229 e 6.292 vagas em creches e pré-escolas, à época com apenas 23 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) em funcionamento.

A sentença de primeiro grau, proferida em 2016 e confirmada em segunda instância pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO) em 2019, possui perfil estruturante, ao impor obrigações programáticas: elaboração de cronogramas, conclusão de obras, construção e entrada em funcionamento de novos CMEIs, implementação de políticas para atendimento da demanda e prestação bimestral de informações ao juízo, fixando prazo máximo de três anos para a conclusão das obras (Tocantins, 2016, 2019). Contudo, mesmo após o trânsito em julgado, a fila de espera persistiu, alcançando aproximadamente 2.610 crianças em 2025, segundo manifestação do MPTO.

Esse cenário evidencia que a ausência de oferta adequada de vagas em Palmas/TO revela um problema estrutural, complexo, policêntrico e multifacetado, cuja resolução não depende apenas da construção de novas unidades, mas demanda planejamento integrado, contratação de profissionais, capacitação, fornecimento de alimentação, realização de concursos públicos e aquisição de equipamentos, entre outras medidas. A persistência do



déficit, mesmo diante de uma decisão judicial transitada em julgado, suscita questionamentos sobre a efetividade dos instrumentos processuais tradicionais e sobre o papel do processo estrutural como ferramenta de concretização de políticas públicas.

Embora a literatura sobre processo estrutural tenha avançado significativamente nos últimos anos, com contribuições relevantes sobre seus fundamentos teóricos e características (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020; Vitorelli, 2021) e sobre sua aplicação no controle judicial de políticas públicas (Bucci, 2006; Leite; Silva, 2023), ainda são escassos os estudos de caso que analisem, de forma longitudinal e empírica, a implementação de decisões estruturantes no contexto da educação infantil em municípios brasileiros. Especificamente, há uma lacuna no conhecimento sobre como os comandos judiciais programáticos se traduzem (ou não) em ações concretas da administração pública local, quais barreiras institucionais, financeiras e políticas limitam sua efetividade e de que forma o monitoramento judicial pode ser aprimorado para garantir resultados materiais.

Diante desse contexto, a presente pesquisa busca responder à seguinte pergunta: "De que maneira o processo estrutural, materializado na Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.827.2729, contribuiu para a efetivação do acesso à educação infantil no município de Palmas/TO, e quais barreiras limitaram sua efetividade no período de 2014 a 2025?"

Para responder a essa questão, o estudo tem como objetivo geral analisar o processo estrutural das políticas públicas de educação infantil no município de Palmas/TO, com foco na Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.827.2729, avaliando sua contribuição para a ampliação do acesso a creches e pré-escolas e identificando os fatores que limitaram sua efetividade.

Como objetivos específicos, a pesquisa propõe-se a: a) Examinar os comandos judiciais impostos pela ACP e os instrumentos de planejamento e execução adotados pelo município de Palmas em resposta às determinações judiciais; b) Avaliar os resultados materiais alcançados em termos de ampliação de vagas, redução da fila de espera e cumprimento das metas estabelecidas no período de 2014 a 2025; c) Identificar as barreiras estruturais, financeiras, administrativas e jurídicas que dificultaram o cumprimento integral da decisão judicial e a efetivação do direito à educação infantil.

A relevância social desta pesquisa reside na contribuição para a compreensão dos desafios enfrentados por municípios brasileiros na efetivação de direitos sociais fundamentais,



especialmente em contextos de recursos limitados e demandas crescentes. Ao documentar e analisar criticamente o caso de Palmas, o estudo oferece subsídios para o aprimoramento das políticas públicas de educação infantil e para o fortalecimento dos mecanismos de controle e monitoramento judicial. No campo acadêmico, a pesquisa contribui para a literatura sobre processo estrutural ao fornecer uma análise empírica detalhada de um litígio de longa duração, evidenciando as potencialidades e os limites da judicialização estrutural como instrumento de transformação de políticas públicas. Além disso, ao integrar perspectivas do Direito Processual, do Direito Constitucional e da Administração Pública, o estudo promove uma abordagem interdisciplinar que enriquece a compreensão sobre a articulação entre Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário na efetivação de direitos coletivos.

2 Materiais e Métodos

Adotou-se abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, combinando pesquisa bibliográfica e documental. O desenho metodológico busca responder à pergunta central mediante estudo de caso único: a Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.827.2729, proposta em 2014 pelo Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) e pela Defensoria Pública do Estado do Tocantins (DPETO) contra o Município de Palmas. A escolha decorre do caráter paradigmático do litígio e do robusto acervo documental, que exemplificam a aplicação do processo estrutural na educação infantil municipal ao longo de mais de uma década.

As fontes de dados foram organizadas em duas categorias. (i) Bibliográficas: revisão para sustentar os conceitos de processo/litígio estrutural, políticas públicas e direito à educação infantil. Realizaram-se buscas em Google Scholar, Portal de Periódicos CAPES, SciELO e BDTD, com as palavras-chave “processo estrutural”, “processo estruturante”, “políticas públicas”, “educação infantil”, “educação”, “crianças”, “Palmas”, “primeira infância” e “Tocantins”. Selecionaram-se produções em português (2019–2024), com texto completo e aderência temática; excluíram-se estudos sem aplicação do processo estrutural a políticas públicas ou sem acesso integral. O recorte temporal visou alinhar a revisão a debates contemporâneos sobre políticas públicas e judicialização estrutural. As buscas combinaram operadores booleanos e filtros por título, resumo e palavras-chave, bem como verificação



cruzada de referências, assegurando cobertura temática adequada e atualidade do estado da arte.

(ii) Documentais: corpus primário e secundário. A principal fonte foi o processo eletrônico da ACP no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO). Complementaram-se evidências com dados do Censo Escolar do INEP e do Sistema de Matrículas (SIM) da Secretaria Municipal de Educação de Palmas (SEMED). Diante da extensão do feito (centenas de eventos em mais de dez anos), selecionaram-se classes documentais centrais: petição inicial (fev. 2014); sentença de 1º grau (set. 2016); acórdão de 2ª instância (ago. 2019); pareceres do Ministério Público posteriores ao trânsito em julgado com atualização da fila de espera e proposição de medidas; manifestações da Defensoria Pública; defesas e relatórios do Município (contestações, cronogramas, justificativas orçamentárias e de obras); e ofícios recentes (2024–2025) com o status do cumprimento. O acesso às peças ocorreu entre agosto e outubro de 2025, pelo sistema eletrônico do TJTO.

A análise seguiu o método de Análise de Conteúdo de Bardin (2016), em três etapas. (1) Pré-análise: leitura flutuante do material, identificação de temas recorrentes e formulação de três hipóteses: (a) a ACP configura processo estrutural, impondo medidas programáticas e monitoramento contínuo; (b) dissociação entre comandos judiciais e efetividade material; (c) barreiras administrativas, financeiras e jurídicas ao cumprimento integral. A partir dessas hipóteses, definiram-se os objetivos operacionais: identificar características estruturais da decisão (comandos, prazos, monitoramento), mapear a cronologia e os resultados materiais, e sistematizar argumentos das partes sobre cumprimento parcial ou descumprimento.

(2) Exploração do material: codificação temática. Definiram-se unidades de registro (termos e conceitos recorrentes, p.ex., “sentença estruturante”, “reserva do possível”, “cronograma”, “fila de espera”) e de contexto (trechos amplos de decisões, relatórios do Município, manifestações do MP/DP). As categorias foram mistas. Aquelas, a priori, ancoradas no referencial sobre processo estrutural (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020; Vitorelli, 2021), contemplaram: natureza estrutural da decisão; resistência administrativa; e potencialidades/limites do processo. Emergiram subcategorias (opacidade de dados da fila; obras não inauguradas; credenciamento de instituições privadas), incorporadas ao esquema analítico. O procedimento de codificação consistiu na leitura integral das peças, com marcação eletrônica das ocorrências e registro, em planilha, do evento (número e data), tipo documental,



unidade de registro, categoria e excerto literal. A codificação foi manual, sem software específico, assegurando rastreabilidade do protocolo.

(3) Tratamento dos resultados, inferência e interpretação: as unidades codificadas foram organizadas por categoria e sintetizadas no Quadro 1, com interpretações preliminares. Embora qualitativa, a análise registrou recorrências lexicais e argumentativas – especialmente a invocação de “reserva do possível” em manifestações do ente municipal –, úteis à identificação de padrões de resistência e de gargalos de implementação. Efetuou-se triangulação com o Censo Escolar/INEP e o SIM/SEMED para validar déficit de vagas e matrículas, confrontando alegações processuais com indicadores quantitativos. Os achados foram cotejados com limites de instrumentos processuais tradicionais e com as possibilidades do processo estrutural na efetivação do direito à educação infantil, em consonância com o referencial adotado. A ausência de múltiplos codificadores foi mitigada por citações literais e pela triangulação entre fontes.

Aspectos éticos: por basear-se exclusivamente em documentos públicos e estatísticas oficiais, a pesquisa não envolveu seres humanos e, conforme a Resolução CNS nº 510/2016, dispensou apreciação por Comitê de Ética em Pesquisa.

Limitações: (i) natureza documental, que restringe a análise a peças processuais e dados secundários, sem captar percepções e motivações de gestores, famílias e profissionais; (ii) codificação por único pesquisador, com potencial viés – mitigado por citações literais e triangulação; (iii) não avaliação da qualidade pedagógica das vagas criadas, dado o foco em dimensão quantitativa e processual; e (iv) limites de generalização inerentes a estudo de caso único, recomendando cautela na extrapolação dos resultados. O protocolo e os critérios de elegibilidade foram registrados.

3 Resultados

A apresentação dos resultados está organizada em duas subseções: a primeira descreve a cronologia da Ação Civil Pública e os principais eventos processuais no período de 2014 a 2025; a segunda apresenta as categorias de análise de conteúdo identificadas a partir da codificação das peças processuais.

3.1 Cronologia da Ação Civil Pública e Evolução do Déficit de Vagas



A Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.8.27.2729 foi ajuizada em 24 de fevereiro de 2014 pelo Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) e pela Defensoria Pública do Estado do Tocantins (DPETO) em face do município de Palmas. A petição inicial apontava um déficit estimado entre 5.229 e 6.292 vagas em creches e pré-escolas. O pedido incluía tutela de urgência e a condenação do município à adoção de medidas concretas, especialmente a construção e ampliação de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs).

Em 28 de setembro de 2016, proferiu-se a sentença de primeiro grau, impondo ao município obrigações de caráter programático, incluindo a elaboração de cronograma de obras e reformas, a apresentação de relatórios circunstanciados e a prestação de informações bimestrais ao juízo. Foi estabelecido o prazo de três anos para o cumprimento integral da determinação. A sentença foi confirmada em segunda instância e transitou em julgado em 21 de agosto de 2019.

Apesar do trânsito em julgado, estimativas apresentadas pelas partes indicavam que cerca de 4.000 crianças permaneciam na fila de espera em 2019. A fase de cumprimento de sentença foi iniciada em 25 de maio de 2021, diante da persistência do déficit. Em 2022, relatório processual apontava que 2.300 crianças ainda aguardavam vaga, levando o juízo a fixar novo prazo de 90 dias para o cumprimento integral da decisão.

Entre 2022 e 2024, o município apresentou relatórios de obras e alegações de restrições financeiras, invocando a teoria da "reserva do possível", enquanto o MPTO e a DPETO argumentavam que tais limitações não poderiam se sobrepor ao núcleo essencial do direito fundamental à educação. Em 2023, o MPTO propôs medidas alternativas, como convênios com organizações privadas e comunitárias, criação de comissão gestora na Secretaria de Educação e previsão orçamentária específica, sem obter adesão integral do município.

Em novembro de 2024, o município anunciou a criação imediata de 1.932 vagas, além de 840 vagas em obras e ampliações, reconhecendo, contudo, a existência de déficit de 1.112 crianças. No início de 2025, a Defensoria contestou esses números, estimando que apenas 544 vagas haviam sido efetivamente abertas desde 2019 e que quase 4.000 crianças permaneciam na fila de espera.

Em 02 de outubro de 2025, o Ministério Público apresentou nova atualização, evidenciando que a fila havia aumentado de 1.112 crianças em março de 2025 para 2.610 em agosto do mesmo ano. O documento relatou falhas estruturais na execução das obras, com sete CMEIs paralisados, cujos percentuais de execução variavam de 7% a 19%, além de ausência



de plano de ação estruturado contendo metas, indicadores e fontes de custeio. Foi identificada instabilidade administrativa, com a substituição de três secretários de educação entre novembro de 2024 e julho de 2025, resultando em projeções contraditórias quanto ao número de vagas criadas e ausência de dados consistentes. O MPTO requereu a imposição de multa diária ao município, aplicação de sanções pessoais aos gestores e o credenciamento imediato de entidades privadas até que a fila de espera fosse eliminada.

O Quadro 1 sintetiza a evolução cronológica dos principais eventos processuais e as estimativas da fila de espera ao longo do período analisado.

Quadro 1 – Cronologia da ACP nº 0004409-65.2014.8.27.2729 e Evolução da Fila de Espera

Data	Evento Processual	Estimativa da Fila de Espera	Fonte
24/02/2014	Ajuizamento da ACP	5.229 a 6.292 crianças	Petição inicial (MPTO/DPETO)
28/09/2016	Sentença de 1º grau (estruturante)	Não informado	Sentença (Evento 82)
16/09/2019	Trânsito em julgado	~4.000 crianças	Manifestações das partes
25/05/2021	Início do cumprimento de sentença	Não informado	Evento 114
2022	Relatório de acompanhamento	2.300 crianças	Evento 157
2023	Propostas de medidas alternativas (MPTO)	Não informado	Manifestação do MPTO
11/2024	Anúncio de criação de vagas pelo município	1.112 crianças (déficit reconhecido)	Evento 349
Início/2025	Contestação da Defensoria Pública	~4.000 crianças	Manifestação da DPETO
03/2025	Atualização da fila	1.112 crianças	Manifestação do MPTO
08/2025	Atualização da fila (Of. nº 2300/2025/GAB/SEMED)	2.610 crianças	Manifestação do MPTO (02/10/2025)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos documentos da ACP nº 0004409-65.2014.8.27.2729 (2025).



As divergências nos números da fila de espera refletem diferentes metodologias de contagem adotadas pelas partes, ausência de transparência na gestão da lista de espera e possíveis variações sazonais na demanda. O município tende a apresentar números menores, enquanto o MPTO e a DPETO apresentam estimativas superiores, baseadas em dados do Sistema de Matrículas e em denúncias de famílias.

3.2 Categorias de Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo das peças processuais, conduzida conforme o método de Bardin (2016), resultou na identificação de três categorias centrais, apresentadas no Quadro 2. As categorias foram definidas de forma mista, combinando dimensões teóricas a priori, baseadas no referencial sobre processo estrutural, com subcategorias emergentes identificadas durante a codificação do material.

Quadro 2 – Categorias da Análise de Conteúdo

Categoria	Unidades de Registro (Expressões e Termos Recorrentes)	Interpretação Preliminar
1. Natureza Estrutural da Decisão Judicial	"sentença estruturante", "planejamento", "cronograma", "relatórios bimestrais", "monitoramento judicial"	O Poder Judiciário reconheceu a omissão administrativa e impôs medidas programáticas contínuas, evidenciando a natureza estrutural da tutela.
2. Resistência Administrativa e Inércia na Execução	"reserva do possível", "limitações orçamentárias", "descumprimento parcial", "cronogramas genéricos", "obras não inauguradas"	Observa-se comportamento reiterado de resistência do município, com cumprimento formal das obrigações e ineficácia material das ações.
3. Potencialidades e Limites do Processo Estrutural	"monitoramento contínuo", "cooperação institucional", "convênios", "planejamento participativo"	Embora a ACP tenha promovido avanços no debate público e exigido planejamento, a ausência de cooperação efetiva entre os atores públicos e o controle judicial insuficiente limitaram os resultados.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na análise de conteúdo das peças processuais (2025).

A primeira categoria, "Natureza Estrutural da Decisão Judicial", foi identificada a partir da recorrência de termos relacionados a instrumentos programáticos e de monitoramento nas decisões judiciais. A sentença de primeiro grau e o acórdão de segunda instância



mencionam explicitamente a necessidade de cronogramas, relatórios circunstanciados e prestação de informações periódicas, características típicas de decisões estruturantes.

A segunda categoria, "Resistência Administrativa e Inércia na Execução", emergiu da análise das manifestações do município, que apresentou, ao longo de 11 anos, argumentos recorrentes baseados na "reserva do possível" e em limitações orçamentárias. Foram identificados cronogramas genéricos, sem detalhamento de metas, prazos e fontes de custeio, além de obras paralisadas ou não inauguradas. A expressão "reserva do possível" apareceu em oito manifestações do município entre 2016 e 2025.

A terceira categoria, "Potencialidades e Limites do Processo Estrutural", foi construída a partir da análise das propostas de medidas alternativas apresentadas pelo MPTO, como convênios com instituições privadas e criação de comissão gestora, e da constatação de que tais propostas não foram implementadas de forma efetiva. Termos como "cooperação institucional" e "planejamento participativo" apareceram predominantemente nas manifestações do MPTO e da DPETO, mas não foram incorporados às ações do município.

3.3 Dados Complementares: Censo Escolar e Sistema de Matrículas

Para triangular as informações processuais, foram consultados dados do Censo Escolar do INEP e do Sistema de Matrículas (SIM) da Secretaria Municipal de Educação de Palmas. O Quadro 3 apresenta a evolução das matrículas em educação infantil no município entre 2014 e 2024.

Quadro 3 – Evolução das Matrículas em Educação Infantil em Palmas/TO (2014-2024)

Ano	Creche (0-3 anos)	Pré-escola (4-5 anos)	Total	Variação Anual (%)
2014	3.245	7.890	11.135	-
2016	3.512	8.123	11.635	+4,5%
2019	4.021	8.456	12.477	+7,2%
2022	4.389	8.734	13.123	+5,2%
2024	4.567	8.891	13.458	+2,6%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar/INEP (2014-2024).



Os dados do Censo Escolar indicam um crescimento de 20,8% no total de matrículas em educação infantil entre 2014 e 2024, passando de 11.135 para 13.458 matrículas. O crescimento foi mais acentuado em creches (40,7%) do que em pré-escolas (12,7%). Contudo, a taxa de crescimento anual apresentou desaceleração no período mais recente, passando de 7,2% em 2019 para 2,6% em 2024.

Segundo dados do Sistema de Matrículas (SIM) acessados em outubro de 2025, o município de Palmas possuía 42 CMEIs em funcionamento, com capacidade total de 13.458 vagas. Não foram identificadas vagas em instituições conveniadas ou credenciadas, indicando que o atendimento é realizado exclusivamente pela rede municipal.

4 Discussão

Os resultados apresentados na seção anterior evidenciam um padrão de dissociação entre os comandos judiciais estruturantes e sua efetivação material no contexto da educação infantil em Palmas/TO. Esta seção interpreta esses achados à luz do referencial teórico sobre processo estrutural, analisa as causas das barreiras identificadas, discute as implicações para políticas públicas e reconhece as limitações inerentes ao desenho metodológico adotado.

4.1 Caracterização do Processo como Estrutural e suas Implicações

A análise documental confirma que a Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.8.27.2729 configura-se como um processo estrutural, conforme a conceituação proposta por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) e Vitorelli (2021). A sentença de primeiro grau, proferida em 2016 e confirmada em 2019, apresenta as características típicas de decisões estruturantes: reconhecimento de um problema estrutural complexo e policêntrico, imposição de medidas programáticas com caráter prospectivo, estabelecimento de mecanismos de monitoramento contínuo e flexibilidade para ajustes ao longo do tempo.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) definem o processo estrutural como aquele destinado a promover a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma situação de violação de direitos. No caso analisado, a estrutura disfuncional é a própria política municipal de educação infantil, caracterizada pela insuficiência crônica de vagas, planejamento deficiente e ausência de mecanismos efetivos de ampliação da oferta. A decisão judicial buscou não apenas determinar



a criação de vagas pontuais, mas reestruturar a forma como o município planeja, executa e monitora a oferta de educação infantil.

Vitorelli (2021) destaca que processos estruturais exigem uma postura judicial diferenciada, que vai além da mera declaração de direitos e passa a envolver a supervisão da implementação de políticas públicas. A sentença analisada incorpora essa perspectiva ao determinar a elaboração de cronogramas, a apresentação de relatórios bimestrais e a prestação de informações periódicas ao juízo. Contudo, os resultados demonstram que a mera existência desses instrumentos não foi suficiente para garantir a efetividade material da decisão. Mesmo após seis anos do trânsito em julgado, a fila de espera não apenas persistiu, mas aumentou de 1.112 para 2.610 crianças entre março e agosto de 2025, conforme manifestação do Ministério Público.

Essa constatação sugere que a efetividade do processo estrutural depende não apenas da qualidade da decisão judicial, mas também da capacidade institucional do ente público de implementar as medidas determinadas e da eficácia dos mecanismos de monitoramento e coerção, uma vez que políticas públicas são arranjos institucionais complexos que envolvem múltiplos atores, recursos limitados e disputas políticas, conforme argumenta Bucci (2006).

4.2 Resistência Administrativa e Inércia na Execução: Causas e Manifestações

A categoria “Resistência Administrativa e Inércia na Execução” revela padrão reiterado do município ao longo de 11 anos. A expressão “reserva do possível” apareceu em oito manifestações (2016-2025), sempre com alegações genéricas sobre limitações orçamentárias, sem detalhamento de fontes de custeio, prioridades ou medidas alternativas.

A teoria da reserva do possível, originária da jurisprudência alemã e incorporada ao debate brasileiro, sustenta que a efetivação de direitos sociais está condicionada à disponibilidade de recursos financeiros e à razoabilidade da prestação exigida. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem estabelecido limites claros ao uso desse argumento, especialmente quando se trata do núcleo essencial de direitos fundamentais, como é o caso da educação infantil. No julgamento da ADPF 45, o Ministro Celso de Mello afirmou que a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada para frustrar a implementação de políticas públicas definidas na Constituição, especialmente quando há comprovação de que o Estado dispõe de recursos, mas os aloca em outras prioridades.



No caso de Palmas, os dados apresentados pelo MPTO em outubro de 2025 indicam que o município possui recursos para outras finalidades, mas não priorizou a educação infantil de forma adequada. A existência de sete CMEIs paralisados, com percentuais de execução entre 7% e 19%, sugere falhas no planejamento e na gestão de contratos de obras públicas, não apenas escassez de recursos, haja vista que obras com percentuais tão baixos de execução evidenciam problemas de gestão, não de financiamento.

Leite e Silva (2023) argumentam que a resistência administrativa é um dos principais obstáculos à efetividade de processos estruturais no Brasil, dado que essa resistência manifesta-se de diversas formas: apresentação de relatórios genéricos e pouco informativos, cumprimento meramente formal das obrigações judiciais, invocação de argumentos orçamentários sem fundamentação técnica e recusa em adotar medidas alternativas propostas pelos órgãos de controle.

A recusa do município em credenciar instituições privadas, conforme proposto pelo MPTO em 2023, ilustra essa resistência. O art. 213, § 2º, da Constituição Federal autoriza expressamente o credenciamento de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas quando a oferta pública for insuficiente. Contudo, o município apresentou justificativas genéricas de natureza estrutural, financeira e pedagógica, sem demonstrar que tais alternativas foram efetivamente avaliadas por meio de estudos técnicos ou comparações de custo-efetividade, visto que não foram apresentados dados empíricos que fundamentassem as alegações.

4.3 Fragilidades do Monitoramento Judicial e Insuficiência dos Instrumentos de Coerção

A terceira categoria, identificada “Potencialidades e Limites do Processo Estrutural”, revela que, embora a ACP tenha promovido avanços no debate público e exigido maior transparência na gestão da educação infantil, o monitoramento judicial foi insuficiente para garantir o cumprimento efetivo da decisão, uma vez que a fixação de prazos sucessivos, sem a aplicação de sanções efetivas quando não foram cumpridos, sugere uma postura judicial excessivamente diferente em relação ao Poder Executivo.

Vitorelli (2021) alerta para o risco de que processos estruturais se transformem em litígios intermináveis, nos quais o Judiciário monitora formalmente o cumprimento de suas decisões, mas não adota medidas coercitivas suficientes para vencer a inércia administrativa. O autor propõe que o monitoramento judicial em processos estruturais deve ser ativo,



envolvendo a realização de audiências periódicas com a participação de todos os atores relevantes, a definição de indicadores objetivos de desempenho e a aplicação gradual de sanções quando as metas não forem alcançadas.

No caso de Palmas, o monitoramento judicial baseou-se predominantemente na análise de relatórios escritos apresentados pelo município, sem a realização de audiências públicas ou inspeções, o que dificultou a avaliação da adequação das medidas implementadas, dado que a ausência de indicadores objetivos de desempenho e de verificação *in loco* compromete a confiabilidade das informações prestadas.

A aplicação de multas diárias, solicitada pelo Ministério Público em outubro de 2025, é um instrumento previsto no art. 536 do CPC para compelir o devedor ao cumprimento da obrigação. Contudo, a jurisprudência tem demonstrado que multas aplicadas ao ente público, embora formalmente adequadas, podem ter eficácia limitada, uma vez que os recursos utilizados para o pagamento das multas são os mesmos que deveriam ser destinados à implementação das políticas públicas. Por essa razão, o MPTO também solicitou a aplicação de sanções pessoais aos gestores, medida que pode ser mais eficaz para vencer a resistência administrativa.

4.4 Comparação com a Literatura sobre Judicialização de Políticas Públicas

Os achados deste estudo são consistentes com a literatura sobre judicialização de políticas públicas no Brasil, que tem documentado um padrão de dissociação entre decisões judiciais e efetividade material, especialmente em casos envolvendo direitos sociais de natureza prestacional. Bucci (2006) argumenta que o Judiciário brasileiro tem se mostrado cada vez mais disposto a intervir em políticas públicas, mas nem sempre dispõe dos instrumentos adequados para garantir a implementação efetiva de suas decisões.

Leite e Silva (2023) analisaram diversos casos de processos estruturais no Brasil e identificaram três fatores críticos para a efetividade dessas decisões: capacidade institucional do ente público, qualidade do monitoramento judicial e cooperação entre os órgãos envolvidos. No caso de Palmas, os três fatores apresentaram deficiências, o que explica, em grande medida, a limitada efetividade da ACP analisada.

A literatura internacional sobre litígios estruturais também oferece *insights* relevantes. Nos Estados Unidos, onde o conceito de *structural litigation* foi desenvolvido a partir da década de 1950, estudos demonstram que a efetividade de decisões estruturantes depende de



fatores como a clareza dos comandos judiciais, a existência de mecanismos de *accountability* e a capacidade do Judiciário de mobilizar recursos políticos e sociais para apoiar a implementação das decisões. No caso *Brown v. Board of Education*, por exemplo, a dessegregação das escolas públicas levou décadas para ser efetivamente implementada, apesar da clareza da decisão da Suprema Corte.

4.5 Implicações para Políticas Públicas e Aprimoramento do Processo Estrutural

Os resultados deste estudo sugerem que o processo estrutural, embora represente um avanço significativo em relação aos instrumentos processuais tradicionais, não é suficiente, por si só, para garantir a efetivação de direitos sociais. A efetividade de decisões estruturantes depende de um conjunto de condições que vão além da esfera judicial, incluindo capacidade de gestão pública, transparência na alocação de recursos, cooperação interinstitucional e mecanismos eficazes de monitoramento e coerção.

Com base nos achados, é possível identificar algumas recomendações práticas para o aprimoramento do processo estrutural no contexto da educação infantil. Primeiramente, as decisões judiciais devem exigir a apresentação de planos de ação detalhados, contendo metas escalonadas, indicadores objetivos de desempenho, cronogramas realistas e fontes de custeio claramente identificadas, haja vista que a mera determinação genérica de “criar vagas” ou “ampliar a oferta” mostrou-se insuficiente no caso de Palmas.

Em segundo lugar, é fundamental fortalecer a transparência e a gestão da lista de espera. A ausência de dados consistentes sobre o número de crianças aguardando vaga dificulta o monitoramento judicial e compromete a *accountability* dos gestores públicos. As Leis nº 14.685/2023 e nº 14.851/2024, que estabelecem critérios para a gestão de listas de espera em educação infantil, devem ser rigorosamente cumpridas, e o Judiciário deve exigir a apresentação periódica de relatórios detalhados sobre a evolução da fila de espera.

Em terceiro lugar, é necessário viabilizar formas imediatas de atendimento enquanto a rede própria é ampliada. O credenciamento de instituições privadas, conforme autorizado pela Constituição Federal, pode ser uma alternativa eficaz para reduzir a fila de espera no curto prazo, desde que acompanhado de estudos comparativos de custo-efetividade e de salvaguardas pedagógicas para garantir a qualidade do atendimento. A recusa do município de Palmas em considerar essa alternativa, sem fundamentação técnica adequada, representa uma barreira injustificada à efetivação do direito à educação infantil.



Em quarto lugar, o monitoramento judicial deve ser mais ativo e rigoroso, uma vez que a realização de audiências periódicas com a participação de todos os atores relevantes, incluindo representantes do MPTO, da DPETO, do município e da sociedade civil, pode contribuir para aumentar a transparência e a *accountability*.

Por fim, é fundamental vincular a execução de obras públicas a exigências técnicas de planejamento previstas na legislação de licitações e contratos administrativos. A existência de sete CMEIs paralisados em Palmas, com percentuais de execução extremamente baixos, sugere falhas no planejamento e na gestão de contratos que poderiam ter sido evitadas com maior rigor técnico e fiscalização adequada.

4.6 Limitações do Estudo

Reconhecem-se limitações do desenho metodológico. Primeiro, a natureza exclusivamente documental restringiu a análise a peças processuais e dados secundários, sem captar percepções e constrangimentos de gestores, Ministério Público, Defensoria, magistrados e famílias. Pesquisas qualitativas futuras, com entrevistas semiestruturadas, podem esclarecer barreiras à implementação de decisões e mapear estratégias de superação, com cooperação e transparência.

Segundo, a codificação foi realizada por pesquisador único, o que pode introduzir viés interpretativo. Embora o uso de citações literais e a triangulação com dados oficiais mitiguem o risco, recomenda-se codificação por múltiplos avaliadores, com cálculo de concordância e auditoria, elevando a confiabilidade das categorias e reprodutibilidade do procedimento em pesquisas futuras.

Terceiro, não se avaliou a qualidade pedagógica das vagas criadas; a análise concentrou-se na quantidade de vagas e cumprimento de comandos judiciais. A literatura indica que ampliar o acesso é necessário, mas insuficiente, sem padrões de qualidade. Entre indicadores relevantes, destaca-se formação continuada, razão adulto-criança, adequação e segurança de espaços, acessibilidade e coerência com diretrizes nacionais. Pesquisas futuras devem incorporar tais métricas para avaliação abrangente e comparável.

Por fim, trata-se de estudo de caso único, cujos achados não são generalizáveis sem cautela. Embora Palmas apresente traços paradigmáticos – longa duração do litígio, decisão estrutural e persistência do déficit –, outros municípios podem enfrentar condicionantes ou adotar arranjos mais eficazes de expansão. Estudos comparativos entre municípios que



adotaram estratégias diversas – expansão da rede própria, credenciamento de instituições privadas e convênios com organizações comunitárias – podem oferecer evidências sobre alternativas efetivas e custo-efetivas. Recomenda-se explicitar custos, fontes de financiamento, cronogramas, governança e monitoramento, além de participação social, para informar decisores e fortalecer a implementação.

4.7 Agenda de Pesquisa Futura

Com base nas limitações identificadas e nos achados deste estudo, sugere-se a seguinte agenda de pesquisa futura. Primeiramente, estudos comparativos entre municípios que adotaram modelos distintos de ampliação da oferta de educação infantil, incluindo a expansão da rede própria, o credenciamento de instituições privadas e a celebração de convênios com organizações comunitárias, poderiam fornecer evidências sobre as vantagens e desvantagens de cada modelo, bem como sobre os fatores contextuais que influenciam sua efetividade.

Em segundo lugar, avaliações de custo-efetividade das alternativas emergenciais para ampliação da oferta de educação infantil, comparando os custos de construção e operação de CMEIs próprios com os custos de credenciamento e convênio com instituições privadas, poderiam subsidiar decisões mais informadas dos gestores públicos e do Judiciário. Tais avaliações deveriam considerar não apenas os custos diretos, mas também os custos de oportunidade e os impactos de longo prazo sobre a qualidade do atendimento.

Em terceiro lugar, pesquisas qualitativas com famílias afetadas pela insuficiência de vagas em educação infantil poderiam avaliar os impactos sociais e econômicos dessa situação, incluindo os efeitos sobre a inserção das mulheres no mercado de trabalho, sobre a renda familiar e sobre o desenvolvimento das crianças. Tais pesquisas poderiam também capturar as percepções das famílias sobre a qualidade do atendimento oferecido e sobre as barreiras de acesso aos serviços de educação infantil.

Por fim, acompanhamentos longitudinais da implementação das vagas efetivamente abertas, com monitoramento de impacto sobre frequência, qualidade do atendimento e desenvolvimento infantil, poderiam fornecer evidências sobre a efetividade das políticas de educação infantil no longo prazo. Tais estudos poderiam utilizar desenhos quase-experimentais, comparando crianças que tiveram acesso à educação infantil com crianças que permaneceram na fila de espera, para estimar os efeitos causais da educação infantil sobre o desenvolvimento cognitivo, socioemocional e físico das crianças.



4.8 Proposição sintética de governança

Para converter o título judicial em resultado mensurável, recomenda-se um arranjo mínimo de governança: (i) plano anual com cronograma por CMEI, metas mensais de redução líquida da fila e fontes de custeio; (ii) transparência bimestral em dados abertos da fila por idade/bairro, capacidade operante vs. instalada e tempo médio de espera; (iii) priorização territorial via mapa de calor; (iv) ponte de atendimento por credenciamento/convênios enquanto novas unidades não operam (com padrões de qualidade e avaliação de custo-aluno); e (v) acompanhamento trimestral com participação social e possibilidade de ajuste de metas. O modelo preserva a autonomia administrativa e apenas operacionaliza os comandos estruturais já fixados, elevando a efetividade material do direito à educação infantil.

5 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar o processo estrutural das políticas públicas de educação infantil no município de Palmas/TO, com foco na Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.8.27.2729, avaliando sua contribuição para a ampliação do acesso a creches e pré-escolas e identificando os fatores que limitaram sua efetividade no período de 2014 a 2025. A investigação documental e a análise de conteúdo das peças processuais, trianguladas com dados do Censo Escolar e do Sistema de Matrículas, permitiram responder à pergunta de pesquisa e alcançar os objetivos propostos.

Os achados centrais desta pesquisa podem ser sintetizados em três dimensões inter-relacionadas. A primeira dimensão refere-se à caracterização da ACP como processo estrutural, conforme evidenciado pela natureza programática das medidas impostas pela decisão judicial, que incluíram cronogramas de obras, relatórios circunstanciados, prestação de informações bimestrais e mecanismos de monitoramento contínuo. Essa caracterização alinha-se à conceituação teórica proposta por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) e Vitorelli (2021), confirmando que o litígio analisado transcendeu a mera declaração de direitos e buscou promover a reestruturação da política municipal de educação infantil.

A segunda dimensão diz respeito à dissociação entre os comandos judiciais e a efetividade material das ações implementadas pelo município. Apesar do trânsito em julgado da sentença em 2019 e da imposição de prazos sucessivos para o cumprimento integral da decisão, a fila de espera não apenas persistiu, mas aumentou de 1.112 para 2.610 crianças



entre março e agosto de 2025. Os dados do Censo Escolar indicam que houve crescimento de 20,8% no total de matrículas em educação infantil entre 2014 e 2024, mas esse crescimento foi insuficiente para atender à demanda crescente, evidenciando que a ampliação da oferta não acompanhou o ritmo de crescimento da população e da conscientização das famílias sobre a importância da educação infantil.

A terceira dimensão refere-se às causas dessa dissociação, identificadas por meio da análise de conteúdo das peças processuais. A resistência administrativa, manifestada pela invocação recorrente da "reserva do possível" sem fundamentação técnica adequada, pela apresentação de cronogramas genéricos e pela recusa em adotar medidas alternativas propostas pelo Ministério Público, revelou-se como a principal barreira à efetivação do direito à educação infantil. A fragilidade do planejamento e da execução de obras públicas, evidenciada pela existência de sete CMEIs paralisados com percentuais de execução entre 7% e 19%, aponta para deficiências na gestão de contratos e na fiscalização das obras. A instabilidade administrativa, com a substituição de três secretários de educação em menos de um ano, comprometeu a continuidade das políticas e a consistência dos dados apresentados ao Judiciário. Por fim, a ausência de transparência na gestão da lista de espera dificultou o monitoramento judicial e comprometeu a *accountability* dos gestores públicos.

Respondendo à pergunta de pesquisa, é possível afirmar que o processo estrutural, materializado na Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.8.27.2729, contribuiu de forma limitada para a efetivação do acesso à educação infantil no município de Palmas/TO no período de 2014 a 2025. Embora a decisão judicial tenha promovido avanços significativos, como o reconhecimento da natureza estrutural do problema, a imposição de medidas programáticas e o fortalecimento do debate público sobre a educação infantil, sua efetividade material foi comprometida por barreiras administrativas, financeiras e institucionais que o Judiciário, isoladamente, não conseguiu superar. Essa constatação sugere que a efetividade de processos estruturais depende não apenas da qualidade das decisões judiciais, mas também da capacidade institucional do ente público, da qualidade do monitoramento judicial e da cooperação entre os órgãos envolvidos.

Em termos de significado teórico, os achados deste estudo são consistentes com a literatura sobre judicialização de políticas públicas no Brasil, que tem documentado um padrão de dissociação entre decisões judiciais e efetividade material, especialmente em casos envolvendo direitos sociais de natureza prestacional. A contribuição específica deste estudo



reside na análise empírica longitudinal de um caso paradigmático de processo estrutural, que permite compreender não apenas os avanços promovidos pela judicialização, mas também as limitações e os desafios enfrentados ao longo de mais de uma década de tramitação. Ao integrar perspectivas do Direito Processual, do Direito Constitucional e da Administração Pública, o estudo demonstra a complexidade da articulação entre Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário na efetivação de direitos coletivos.

Em termos de significado prático, os achados sugerem que o processo estrutural representa um avanço significativo em relação aos instrumentos processuais tradicionais, mas não é suficiente, por si só, para garantir a efetivação de direitos sociais. A efetividade de decisões estruturantes depende de um conjunto de condições que vão além da esfera judicial, incluindo capacidade de gestão pública, transparência na alocação de recursos, cooperação interinstitucional e mecanismos eficazes de monitoramento e coerção. As recomendações práticas derivadas deste estudo, apresentadas na seção de Discussão, podem subsidiar o aprimoramento das decisões judiciais em processos estruturais, a formulação de políticas públicas de educação infantil e o fortalecimento dos mecanismos de controle e monitoramento.

Do ponto de vista social, este estudo reforça a urgência de repensar a governança das políticas públicas e os desafios enfrentados por municípios brasileiros na efetivação de direitos sociais fundamentais, especialmente em contextos de recursos limitados e demandas crescentes. Ao documentar e analisar criticamente o caso de Palmas, o estudo oferece subsídios para o aprimoramento das políticas públicas de educação infantil e para o fortalecimento dos mecanismos de controle e monitoramento judicial. A persistência da fila de espera, mesmo após mais de uma década de tramitação da ACP, evidencia a necessidade de mudanças estruturais na forma como o Estado brasileiro planeja, implementa e monitora as políticas de educação infantil.

As limitações deste estudo, reconhecidas na seção de Discussão, indicam caminhos para pesquisas futuras que possam aprofundar a compreensão sobre a efetividade de processos estruturais no contexto da educação infantil. Estudos comparativos entre municípios que adotaram modelos distintos de ampliação da oferta, avaliações de custo-efetividade das alternativas emergenciais, pesquisas qualitativas com famílias afetadas e acompanhamentos longitudinais com desenhos quase-experimentais podem fornecer evidências mais robustas



sobre as estratégias mais eficazes para a universalização do acesso à educação infantil com qualidade.

Por fim, conclui-se que o processo estrutural, quando bem conduzido, pode se tornar uma ferramenta estratégica para aprimorar a governança pública e promover a efetividade dos direitos fundamentais. Contudo, sua eficácia depende de uma atuação coordenada e comprometida de todos os atores envolvidos: o Judiciário, ao proferir decisões claras, estabelecer mecanismos rigorosos de monitoramento e aplicar sanções quando necessário; o Ministério Público e a Defensoria Pública, ao fiscalizar o cumprimento das decisões e propor medidas alternativas; e o Poder Executivo, ao priorizar a educação infantil na alocação de recursos, planejar tecnicamente a ampliação da oferta e garantir transparência na gestão das políticas públicas. Somente por meio dessa articulação será possível transformar o reconhecimento jurídico do direito à educação infantil em acesso efetivo e igualitário para todas as crianças brasileiras, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016. 279 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 out. 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 1, Brasília, DF, p. 13563, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 120-A, p. 1, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 18 out. 2025.



BRASIL. **Lei nº 14.685, de 27 de setembro de 2023.** Institui a Política Nacional de Gestão de Listas de Espera de Serviços Públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 185, p. 1, 28 set. 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14685.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.851, de 11 de abril de 2024.** Altera a Lei nº 14.685, de 27 de setembro de 2023, para dispor sobre a transparência e o controle social na gestão de listas de espera de serviços públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 71, p. 2, 12 abr. 2024. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49. Disponível em:

<https://pt.scribd.com/document/474004084/03-BUCCI-Maria-Paula-Dallari-O-conceito-de-politica-publica-em-direito>. Acesso em 15.10.2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 107-132, jan./mar. 2020. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em 15.10.2025.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua 2022:** educação. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao.html>. Acesso em: 18 out. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica:** microdados 2016-2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em 18 out. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica 2014-2024:** sinopse estatística. Brasília, DF: INEP, 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 18 out. 2025.

LEITE, Wendy Luiza Passos; SILVA, Juvêncio Borges. O processo estrutural como instrumento de efetivação de políticas públicas. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 18, n. 3, p. 126-141, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.5935/2238-1899/2023.0009>. Disponível em: <https://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/9716>. Acesso em: 18 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em:



<https://www.un.org/pt/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 18 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova York: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 18 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 18 out. 2025.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.8.27.2729**. Ministério Público do Estado do Tocantins e Defensoria Pública do Estado do Tocantins versus Município de Palmas. Palmas, 28 set. 2016. Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/>. Acesso em: 18 out. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 2. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021. 544 p. ISBN 978-65-5680-380-7. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/738303668/Processo-estrutural-Edilson-Vitorelli>. Acesso em: 18 out. 2025.