INTERNATIONAL JOURNAL OF DIGITAL LAW – IJDL
v. 6 · e601 · 2025 – DOI: 10.47975/ijdl.v6.1290

IJDL

International Journal of DIGITAL LAW

NUPED
Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano da PUCPR

FORUM

Licenciado sob uma Licença Creative Commons
Licensed under Creative Commons

International Journal of Digital Law – IJDL
DOI: 10.47975/ijdl.v6.1290

A ausência de atualização de bases de dados como obstáculo à efetividade dos direitos fundamentais: o monitoramento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação na perspectiva do Governo digital

The lack of updating databases as an obstacle to the effectiveness of fundamental rights: monitoring Goal 1 of the National Education Plan from the perspective of digital Government

José Sérgio da Silva Cristóvam*
Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil)
jscristovam@gmail.com
http://orcid.org/0000-0001-8232-9122

Gerson dos Santos Sicca**
Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil)
gersonsicca@gmail.com
https://orcid.org/0000-0002-4746-297X

Como citar esse artigo/*How to cite this article*: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SICCA, Gerson dos Santos. A ausência de atualização de bases de dados como obstáculo à efetividade dos direitos fundamentais: o monitoramento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação na perspectiva do Governo digital. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, v. 6, e601. 2025. DOI: 10.47975/ijdl.v6.1290.

* Professor Adjunto de Direito Administrativo na Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade Federal de Santa Catarina – PPGD/UFSC (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil). Mestre e Doutor em Direito pelo PPGD/UFSC, com estágio de Doutoramento Sanduíche junto à Universidade de Lisboa (Portugal). Membro efetivo da Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA), da Asociación Mexicana de Derecho Administrativo (AMDA) e da Red Eurolatinoamericana de Docentes de Derecho Administrativo (REDOEDA). Coordenador do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/CCJ/UFSC). Conselheiro Federal da OAB/SC. Advogado publicista em Santa Catarina. *E-mail*: jscristovam@gmail.com.

** Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – PPGD/UFSC (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil). Mestre em Direito pelo PPGD/UFSC. Pesquisador no Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/CCJ/UFSC). Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC). *E-mail*: gersonsicca@gmail.com.

Recebido/Received: 24.02.2025 / February 24th, 2025
Aprovado/Approved: 02.04.2025 / April 2nd, 2025

Resumo: O Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece meta de acesso à creche e pré-escola. No entanto, ao longo do período de execução do planejamento, dificuldades metodológicas criaram obstáculos ao monitoramento da política pública. O objetivo da pesquisa é discutir essa problemática a partir das diretrizes do Governo digital e do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, para concluir pela existência de dever jurídico posto ao IBGE para a definição de metodologia compatível com o PNE, além de descrever experiência de atuação colaborativa de monitoramento, compatível com o paradigma da Administração Pública democrática. O estudo também conclui que o atual acesso a amplas bases de dados e a recursos tecnológicos determina a inclusão de novos elementos na processualidade administrativa, notadamente o dever de utilizar os recursos existentes para a correta execução e monitoramento da ação administrativa. A pesquisa possui abordagem exploratória e o método é o dedutivo, com a consulta a fontes bibliográficas, estudos de mestrado e doutorado, artigos publicados em revistas e plataformas digitais e análise da legislação brasileira relacionada ao tema.

Palavras-chave: Governo digital. Educação infantil. Direitos fundamentais. Plano Nacional de Educação. Monitoramento.

Abstract: The National Education Plan (PNE) establishes a target for access to nurseries and preschool. However, throughout the planning execution period, methodological difficulties created obstacles to monitoring public policy. The objective of the research is to discuss this problem based on the guidelines of the digital Government and the principle of maximum effectiveness of fundamental rights, to conclude that there is a legal obligation placed on IBGE to define a methodology compatible with the PNE, in addition to describing the experience of collaborative monitoring action, compatible with the paradigm of democratic Public Administration. The study also concludes that current access to extensive databases and technological resources determines the inclusion of new elements in administrative procedures, notably the duty to use existing resources for the correct execution and monitoring of administrative action. The research has an exploratory approach and the method is deductive, with consultation of bibliographic sources, master's and doctoral studies, articles published in magazines and digital platforms and analysis of Brazilian legislation related to the theme.

Keywords: Digital government. Early childhood education. Fundamental Rights. National Education Plan. Monitoring.

Sumário: 1 Introdução – **2** Legitimação da atividade administrativa no contexto da sociedade informacional – **3** A educação infantil no Plano Nacional de Educação e a insuficiência de dados no ciclo de execução do planejamento – **4** A elaboração de metodologia de estimativa populacional por órgão de controle e sua legitimação sob a ótica cooperativa – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O presente estudo discute os contornos do dever jurídico de desenvolvimento de bases de dados adequadas para a condução da política pública educacional no Brasil. O objeto da pesquisa é o monitoramento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), que versa sobre o acesso à educação infantil.

A expansão do número de anos de escolaridade obrigatória ofertados pelo sistema educacional constitui um desafio à gestão pública. A Emenda Constitucional nº 59/2009 definiu a obrigatoriedade da educação entre os 4 e 17 anos de idade, e

representa um firme compromisso com o direito à educação.[1] A ampliação para 14 anos de ensino obrigatório segue a tendência da América Latina, região em que na primeira década do século XXI houve movimento robusto nesse sentido, estando o Brasil no segundo grupo de países com maior número de anos de obrigatoriedade, atrás apenas de Equador, México e Venezuela.[2]

Adicionalmente, há o dever do Estado de oferta de vagas em creche, definido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como obrigação estatal decorrente de norma constitucional de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, passível de ser exigido em ações judiciais individuais.[3] Ao menos na esfera normativa, na medida em que é reconhecido o direito subjetivo de acesso à creche, no Brasil a proteção jurídica do direito à educação na primeira infância contempla o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4.2 da ONU para 2030, segundo o qual todas as crianças deverão ter educação pré-escolar e desenvolvimento de qualidade na primeira infância.[4]

Para a etapa da educação infantil, que compreende creche e pré-escola, há o desenho claro das obrigações do Estado, da sociedade e da família. Por não ser a creche etapa do ensino obrigatório, o acesso é facultativo. Todavia, havendo interesse das famílias a criança terá direito à vaga. Já a pré-escola envolve um direito da criança e o dever de ser assegurado pelo Estado e pelos familiares, que deverão matricular suas crianças e levá-las ao ambiente escolar.

A demarcação de responsabilidades, conforme seja facultativa ou obrigatória a etapa da educação, é fundamental não apenas para identificar os contornos dos deveres jurídicos. É parâmetro para o planejamento da política pública, devido ao fato de que os governantes deverão tomar em consideração o universo a ser atendido de acordo com a etapa de ensino. O planejamento considerará o dever de atendimento de todas as crianças entre 4 e 5 anos de idade, bem como a demanda (procura) de vagas na faixa etária de 0 a 3 anos. Disso decorre o problema a ser discutido.

A base para a estimação de crianças destinatárias do direito ao acesso à educação infantil é o Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de

---

1 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art6. Acesso em: 10 fev. 2025.

2 LASSALLE, Mercedes Mayol; MARZONETTO, Gabriela; QUIROZ, Analía. *La educación inicial em los sistemas educativos latino-americanos para los niños y niñas de 3, 4 y 5 años*. Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de Las Naciones Unidas para la Educación, la Ciência y la Cultura (UNESCO). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponível em: https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/An%C3%A1lisis%20comparativos%20-%20PI%20-%20Mercedes%20Mayol.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário (RE) 1008166, Tema 548 de Repercussão Geral*. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=504792&ori=1#:~:text=O%20Poder%20P%C3%BAblico%20tem%20obriga%C3%A7%C3%A3o,repercuss%C3%A3o%20geral%20(Tema%20548). Acesso em: 10 fev. 2025.

4 NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 10 fev. 2025.

Geografia e Estatística (IBGE) em periodicidade não superior a 10 anos (art. 1º da Lei nº 8.184/91). Mediante o acesso aos microdados do Censo Demográfico, conceituados como o "menor nível de desagregação dos dados de uma pesquisa, retratando, sob a forma de códigos numéricos, o conteúdo dos questionários, preservado o sigilo estatístico com vistas à não individualização das informações",[5] a Administração Pública pode identificar a população-alvo, planejar e executar as ações da política pública educacional.

Todavia, inexiste obrigação legal específica de divulgação anual da estimativa populacional pelo IBGE, por idade e para cada municipalidade, em formato compatível com as faixas etárias das etapas de ensino tratadas pelo PNE (da creche ao ensino superior). O art. 102 da Lei nº 8.443/1992 prevê apenas a publicação anual no Diário Oficial da União, pelo órgão do Poder Executivo competente, da população total estimada atual por Estados, Distrito Federal e Municípios, para que o Tribunal de Contas da União possa calcular as quotas dos Fundos de Participação previstos na Constituição. O resultado é que, no período compreendido entre um Censo Demográfico e o próximo, o Poder Público não dispõe de dados oficiais atualizados e consolidados sobre o número de crianças na faixa etária de 0 a 5 anos em cada Município brasileiro.

O artigo tem por objetivo, em primeiro lugar, apresentar fundamentos de legitimidade da Administração Pública frente à realidade da sociedade informacional, além de descrever o atual estado de anomia decorrente da ausência de específica previsão legal de atualização anual de estimativas populacionais por municipalidade em formato orientado ao PNE, para demonstrar a existência de um dever jurídico dirigido ao Poder Público de oferecimento de dados necessários ao monitoramento da política pública educacional. Na sequência, é relatada a experiência de monitoramento da Meta 1 dos Planos Municipais de Educação dos Municípios do Estado de Santa Catarina, e como dela se extraem elementos atrelados ao diálogo institucional e à transparência na Administração Pública.[6]

As hipóteses discutidas no texto são as seguintes: a) a insuficiência de dados populacionais para o monitoramento da educação infantil ao longo do período de execução do PNE decorre da falta de regra jurídica expressa atributiva do poder-dever de manter as estimativas atualizadas; b) a despeito da ausência de regra expressa, as diretrizes do Governo digital, o princípio da máxima efetividade dos

[5] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/2511-np-pnad-continua/30980-pnadc-divulgacao-pnadc4.html?=&t=conceitos-e-metodos. Acesso em: 10 fev. 2025.

[6] Sobre a questão da transparência de dados no âmbito da Administração Pública, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. A transparência no tratamento de dados pessoais pela Administração Pública: o lapidário e o diamante bruto. *In*: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; GONZÁLEZ SANMIGUEL, Nancy Nelly; SOUSA, Thanderson Pereira de (Coord.). *Direito administrativo contemporâneo*: diálogos Brasil e México. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 14-35.

direitos fundamentais e a interpretação sistemática das disposições do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005/2014,[7] fundamentam a existência de um dever jurídico de oferecimento de dados atualizados para a execução e o controle da política pública; c) a competência federal de monitoramento do PNE não exclui o poder-dever dos Estados e Municípios de monitorar os seus planos de educação; d) na perspectiva da Administração Pública democrática, a criação de canais para legitimação de ações de monitoramento é meio apto para reduzir incertezas e viabilizar iniciativas de gestão e de controle da política pública.

O método adotado é o dedutivo, isso porque adota "uma teoria de base para, à sua luz, proceder ao exame do fenômeno que é o seu objeto de pesquisa".[8] A técnica de investigação é a pesquisa bibliográfica. Justifica-se a pesquisa, dentre outros fatores, pelo grande déficit de vagas em creche no Brasil[9] e as dificuldades da política pública de educação para enfrentar o problema.

2 Legitimação da atividade administrativa no contexto da sociedade informacional

O direito administrativo tem como cenário de origem o liberalismo novecentista de cunho não intervencionista, rigidamente alicerçado na divisão entre Estado e Sociedade. Para recuperar a clássica lição de Massimo Severo Giannini, o autor apontou que o sistema conceitual daquele período se apoiou na pandectística, tendo essa inspirado um direito administrativo deslocado da história.[10] A pandectística caracterizou-se por ser construção da ciência do Direito do século XIX de cunho formalista, "baseada na perspectiva do direito do *positivismo científico*, o qual deduzia as normas jurídicas e a sua aplicação exclusivamente a partir do sistema, dos conceitos e dos princípios doutrinais da ciência jurídica, sem conceder a valores ou objetivos extra-jurídicos [...] a possibilidade de confirmar ou infirmar as soluções jurídicas".[11]

---

7 BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

8 MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no Direito*. 9. ed. São Paulo: Saraivajur, edição Kindle, 2023.

9 BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

10 GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*. v. VI. Milano: Ed. Dott. A. Giuffrè, 1970, p. 38.

11 WIEACKER, Franz. *História do direito privado moderno*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, p. 493.

O apego excessivo à lei, entendida como expressão da vontade geral e assecuratória do individualismo, estava na base do direito administrativo francês.[12] Nessa perspectiva, "o poder político passa a conseguir a adesão dos cidadãos a partir de um formalismo positivista característico do pensamento científico da época. A legitimidade, nesse contexto, passa a ser um dado apriorístico, independentemente dos resultados de sua ação [...]".[13]

O direito que buscava sua legitimidade unicamente na lei sofreu forte abalo com o declínio do liberalismo do século XIX. As demandas sociais, conflitos políticos e crises econômicas colocaram em causa os pilares do Estado liberal. Como resposta, surgiu o modelo do Estado de bem-estar social, que angaria legitimidade não só no princípio democrático, havendo quem sustente a ideia também de legitimação pelo êxito, dependendo primacialmente do sucesso da atividade administrativa.[14] Por certo, esse modelo de Estado não apenas lhe conferiu obrigações positivas para a proteção de direitos sociais, como ofereceu a possibilidade de legitimação do capitalismo calcada na superestimação da capacidade de ação e planejamento estatal.[15]

É nesse universo, e sob os influxos do constitucionalismo social, que a teoria buscou situar o fenômeno jurídico-administrativo com a bússola do papel crescente do Estado, realidade que Luigi Ferrajoli apontou como uma das facetas da crise da legalidade, identificada pelo desencaixe entre as formas do Estado de direito e as funções do Estado de bem-estar social.[16] Para Maria Paula Dallari Bucci, o modelo das políticas públicas, como meio de implantação do Estado social, "pairou acima ou ao lado das estruturas jurídicas tradicionais".[17]

Com efeito, o Estado de bem-estar social, centrado na pessoa humana, levou a rearranjos na estrutura do Poder Público e suas responsabilidades,[18] na medida em que, assentadas as políticas para a satisfação dos direitos fundamentais, a sua realização deve se dar por meio da ação administrativa.[19] O direito administrativo

---

12 GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público*: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 155-201, p. 169.

13 GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*. São Paulo: Manole, 2003, p. 71-72.

14 OTERO, Paulo. Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003, p. 31.

15 STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado*: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução de Marian Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 52.

16 FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías*. La Ley del más débil. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. 7. d. Madrid: Editorial Trotta, 2010.

17 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 262.

18 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração Pública democrática e supremacia do interesse público*: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015, p. 73.

19 OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Administração Pública democrática e efetivação de direitos fundamentais. *Prismas: Dir. Pol. Publ. e Mundial*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, 2008.

deixou de ser a instrumentalidade jurídica do Estado não intervencionista e viu-se frente à tarefa de explicar e servir ao Estado que necessita de ferramentas várias para a intervenção na economia (direta ou por regulação), para o fomento a iniciativas de interesse público e para a proteção de direitos sociais e difusos.[20] A prestação de serviços públicos de qualidade, com padrões de eficiência de gestão e máxima satisfação dos direitos fundamentais, de forma transparente e em diálogo com a sociedade civil, passou a ser o paradigma da Administração Pública democrática,[21] concepção diretamente atrelada ao dever de assegurar aos cidadãos direitos assecuratórios de uma vida digna, tais como saúde, educação e assistência social.

No entanto, em matéria de direitos dependentes da prestação do Estado, o "conteúdo concreto desses direitos depende dos *recursos* sociais existentes e é determinado por opções políticas, por vezes conjunturais, na sua afetação",[22] ou seja, a alocação de recursos não é um fato decorrente da natureza das coisas, e sim o resultado de escolhas sobre quem deve receber os benefícios na sociedade e quais deverão sofrer a privação, decisões que têm como pano de fundo concepções culturais sobre valores como a igualdade ou hierarquia, por exemplo.[23] Nisso reside um dos principais dilemas dos direitos fundamentais desde o advento do Estado de bem-estar.

A escassez é um fato juridicamente relevante porque impacta diretamente nas condições para a garantia dos direitos a prestações por parte do Estado. Em particular, o direito administrativo põe-se frente aos problemas decorrentes do binômio demandas ilimitadas/recursos limitados, pela necessidade de conceber regras de organização e de proteção dos cidadãos que conduzam a escolhas compatíveis com as promessas constitucionais e dentro da capacidade do orçamento público. E se, como defende Ferrajoli,[24] a democracia substancial é aquela que fixa tanto garantias liberais quanto sociais, a direção das decisões públicas é ponto crucial na fixação de prioridades e na legitimação do agir administrativo.

A efetiva realização dos direitos sociais é aspecto crucial na aferição da legitimidade da Administração Pública do Estado de bem-estar social. No Brasil, país

[20] Sobre o conceito de interesse público, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público do Estado constitucional de direito. *Revista da ESMESC*, Florianópolis, v. 20, n. 26, p. 223-248, 2013; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O interesse público no divã da psicanálise: para um conceito bidimensional de interesse público. *Revista Jurídica* (UNICURITIBA), Curitiba, v. 3, n. 52, p. 275-299, 2018.

[21] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Estado democrático de direito como princípio constitucional estruturante do Direito Administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da Administração Pública democrática. *Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)*, Ano 3, n. 3, p. 575-604, 2017, p. 601.

[22] ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009, p. 61.

[23] CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. *Tragic Choices*. New York: Norton & Company, 1978, p. 25.

[24] FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón*: Teoría del garantismo penal. 11. ed. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés. Madrid: Editorial Trotta, 2011, p. 864.

de histórica desassistência aos cidadãos e tradição autoritária, um dos aspectos explorados pela doutrina do direito público para enfrentar a incoerência entre a mensagem constitucional e a realidade de sonegação de direitos foi a participação da sociedade civil na Administração Pública. Como referido por Patrícia Baptista, o "déficit de legitimidade democrática da função administrativa e a redefinição do papel da Administração Pública em função da dignidade da pessoa humana foram propulsores da construção dessa nova vertente do fenômeno participativo".[25]

O reforço da participação administrativa aposta nas virtudes da democracia. O aumento das instâncias participativas, justificado por sua possível aptidão para o reforço da legitimidade das decisões estatais, e, em decorrência, o surgimento de vários canais de controle da Administração, no que se pode sintetizar como "a democratização da democracia",[26] constitui a democracia participativa como elemento estrutural das relações entre Estado e sociedade, inclusive como meio para obter ganhos de eficiência e justiça nas decisões.[27] A integração da sociedade civil à dinâmica da Administração Pública retiraria o caráter meramente unilateral das decisões e conferiria legitimidade ao agir administrativo, aproximando-o do cumprimento das finalidades constitucionais.

Todavia, reforço da participação administrativa como uma decorrência da democratização do Estado brasileiro e sua relevância para a missão de assegurar o cumprimento das promessas constitucionais e melhor alocação de recursos, isoladamente, não assegura decisões substancialmente compatíveis com o regramento constitucional e legal. Em outros termos, não basta assegurar a legitimação pelo procedimento, havendo que se apurar o conteúdo das decisões, no intento de avaliar se as prioridades estabelecidas realmente atendem aos direitos constitucionalmente assegurados. Afinal, existe o "dever de agir em prol da redução das desigualdades na sociedade [...] mediante uma atuação maximizada da Administração Pública com vistas à plena realização dos direitos fundamentais econômicos e sociais",[28] e parâmetros de medida da atuação do Poder Público são exigidos para avaliar a sua própria atuação. Nesse contexto, o princípio da eficiência não é incompatível com o Estado de bem-estar social, ao contrário, está atrelado à noção de justiça, sem que haja dicotomia entre ambos.[29]

---

25 BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 120.

26 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Estado democrático de direito como princípio constitucional estruturante do Direito Administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da Administração Pública democrática. *Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)*, Ano 3, n. 3, p. 575-604, 2017, p. 593.

27 OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Administração Pública democrática e efetivação de direitos fundamentais. *Prismas: Dir. Pol. Publ. e Mundial*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, 2008, p. 100.

28 HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 160.

29 GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*. São Paulo: Manole, 2003, p. 163.

Em síntese, a legitimidade da Administração Pública encontra-se sobremaneira atrelada às respostas que oferece às demandas legítimas dos cidadãos, atendidas pelas políticas públicas desenhadas para o cumprimento dos objetivos definidos na legislação.[30] Há recursos escassos em jogo, competindo ao gestor tomar decisões que assegurem a melhor satisfação dos direitos fundamentais e com base na justa relação custo-benefício. Esse agir administrativo pode ser em boa medida quantificado (acesso a serviços, resultados alcançados, avaliação de custo por unidade, entre outros), o que não apenas auxilia na concretização do princípio constitucional da eficiência, como é dimensão informacional relevante para o debate democrático.

Além disso, a legitimidade do agir administrativo deve ser situada no estágio da sociedade informacional, caracterizada como "uma forma específica de organização social, [na qual] o processamento e a transmissão da informação tornam-se as fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas".[31] O crescente volume de dados disponíveis e a maior capacidade de processamento por máquina viabilizam leituras sobre o fenômeno administrativo inviáveis no passado. O ganho tecnológico deve ser apropriado pelo Poder Público para assegurar decisões baseadas em evidências,[32] racionalização de recursos e processos e priorização das necessidades de maior importância, além de facilitar o controle social e a participação administrativa.

O passo básico para discutir os impactos da tecnologia na organização do Estado e no cumprimento das suas tarefas é externar os conceitos de dado, informação e conhecimento. Enquanto dado é "uma sequência de símbolos quantificados ou quantificáveis [...] necessariamente uma entidade matemática e, desta forma, é puramente *sintático*", a informação se dá quando são organizados os dados, que, por si só, não são dotados de significado.[33] O conhecimento é uma atividade reflexiva, assimilação ou transformação ou experiência, por quem possui a informação.[34] Em outros termos, ter a disponibilidade de dados, produzir informação e gerar conhecimento são elementos inarredáveis à Administração Pública democrática.

---

30 Sobre o tema do controle jurisdicional de políticas públicas, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Considerações acerca do controle jurisdicional de políticas públicas. *In*: ABREU, Pedro Manoel; OLIVEIRA, Pedro Miranda de (Org.). *Direito e processo*: estudos em homenagem ao Desembargador Norberto Ungaretti. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, v. 01, p. 233-250.

31 CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venancio Majer. 25. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023, p. 84.

32 Sobre a questão da atuação administrativa baseada em evidências, ver: SICCA, Gerson dos Santos; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A atividade da Administração Pública orientada por evidências como meio de superação da invisibilidade social: o caso da nucleação das escolas do campo. *In*: LIXA, Ivone Fernandes Morcilo; COSTA, José Ricardo Caetano; DUTRA, Gabrielle Scola (Coord.). *Direitos sociais e políticas públicas III*. Florianópolis: CONPEDI, 2024, p. 239-260. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/l23282p8/78mozjyq/Ygm611Pi6EtceLwS.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

33 SETZER, Valdemar W. *Dado, informação, conhecimento e competência*. Os meios eletrônicos e a educação: uma visão alternativa. São Paulo: Escrituras, Coleção Ensaios Transversais, v. 10, 2001.

34 MACIEL, Moisés. *O Tribunal de Contas e o direito fundamental à segurança cibernética*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 32.

O ambiente de acelerada inovação tecnológica coloca em debate questões de várias ordens. Sob a ótica da argumentação e/ou demonstração importa tomar em conta a seleção dos dados e o processo interpretativo, em especial a consciência de que determinadas decisões baseadas em dados, supostamente objetivas, podem ter subjacentes certas crenças.[35] Também há o alerta de riscos à democracia, na hipótese de prevalência da "corrente positivista do pensamento político, extremamente tecnocrata",[36] em desatenção ao debate público em torno de temas relevantes para a sociedade.

De outra parte, a maior capacidade de processamento de dados e de produção de conhecimento pode abrir novos espaços para o debate em torno da legitimidade das ações do Poder Público. A discussão sobre a legitimidade substancial da ação administrativa traz subjacente o pressuposto de que a norma jurídica pode ter sentido impreciso,[37] e a ampliação do horizonte cognitivo sobre os fatos é elemento crucial para a função que Bucci identifica para a noção de política pública no Estado social, a de constituir diretriz para a atuação dos indivíduos e organizações.[38] Estruturadas as políticas públicas em lei e atos normativos, e definidos os indicadores de monitoramento, a geração de informação e de conhecimento sobre as circunstâncias não poderá ser desprezada no ciclo da atividade administrativa.

Portanto, o Governo digital, compreendido como a utilização das tecnologias de informação e comunicação como meio para incentivar o acesso aos direitos sociais, a participação e o controle social,[39] e a manutenção, pelo Poder Público, de bases atualizadas de dados, vinculam-se a esses desideratos e aos princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital).[40] A incerteza sobre dados fragiliza o cumprimento do princípio da eficiência e a garantia dos direitos fundamentais, situação incompatível com o modelo de Estado social e democrático de direito. Em sentido contrário, bases de dados fidedignas e atualizadas viabilizam análises que facilitam a condução da atividade administrativa com os olhos na máxima efetividade dos direitos fundamentais e nas reais prioridades para a alocação de recursos públicos.

---

35 PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TITECA, Lucie. *Tratado da argumentação*. Tradução de Maria Ermantina Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 138.

36 MOROZOV, Evgeny. *Big Tech*: a ascensão dos dados e a morte da política. Tradução de Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu, 2018, p. 139.

37 PASCUAL, Cristina García. *Legitimidad democrática y Poder Judicial*. Edicions Alfons el Magnànim, 1996, p. 177.

38 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 247.

39 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020, p. 217.

40 Sobre a Lei do Governo Digital e a questão do controle social, ver: TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A Lei do Governo Digital no Brasil: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 26, n. 3, p. 788-814, set./dez. 2021.

3 A educação infantil no Plano Nacional de Educação e a insuficiência de dados no ciclo de execução do planejamento

Consoante os arts. 29 e 30 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional),[41] a educação infantil abrange a creche para crianças de até três anos de idade e a pré-escola para aquelas que tenham entre quatro e cinco anos de idade. O critério para definição da etapa na qual deve ser matriculada a criança é o denominado corte etário, tomando por base a idade da criança até o dia 31 de março do ano em que se realizar a matrícula. Por exemplo, a criança que complete 4 anos em março de 2025 deverá estar na pré-escola. Outra criança que atinja a mesma idade pouco tempo depois, após 31 de março, será matriculada nessa etapa apenas em 2026.

A educação infantil como direito de assento constitucional surgiu na ordem jurídica brasileira pela dicção da redação original do art. 208, IV, da Constituição de 1988, que previu como dever do Estado a garantia de atendimento em creche e pré-escola. Preteritamente, a educação aos menores de 7 anos de idade sequer era mencionada nas Constituições. Havia na legislação ordinária, quando muito, uma exortação ao Poder Público para que conferisse atenção à chamada educação pré-primária, além de um lento processo de evolução que culminou na Constituição de 1988. Nesse sentido, o art. 13 do Decreto nº 17.943-A/1927,[42] editado no período final da República Velha, autorizou o Governo Federal a subvencionar creches e instituições de assistência à primeira infância, legislação que estava no contexto da pressão reformadora exercida pela classe média urbana:

> Derrotada politicamente em 1894 pelas classes dominantes, a classe média, depois de ter contribuído para a construção de um aparelho de Estado comprometido formalmente com princípios meritocráticos e universalistas, afastou-se da cena política nacional. O seu retorno ocorreu mais de duas décadas depois, quando, antes mesmo que se constituísse o movimento tenentista, juristas e profissionais liberais como Maurício de Lacerda, Nicanor Nascimento, Pontes de Miranda, Evaristo de Moraes e Medeiros de Albuquerque passaram a lutar no Congresso Nacional por leis sociais como o Código do Trabalho, o Código de Menores, a proteção ao trabalho feminino, a redução da jornada de trabalho, etc. A ação parlamentar da classe média urbana em prol de

[41] BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília, DF. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

[42] BRASIL. *Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927*. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

> reformas sociais favoráveis às classes trabalhadoras foi, sem dúvida, influenciada pelo ciclo ascensional do movimento popular no fim da década de 1910; ciclo esse do qual os pontos mais altos foram a greve geral de 1917, em São Paulo, e chamada "greve insurrecional" de 1918 no Rio de Janeiro. Tal ação foi igualmente influenciada pelas conquistas das classes trabalhadoras em escala internacional, consubstanciadas no Tratado de Versailles. E é retrospectivamente visível que a luta parlamentar da classe média a favor da proteção ao trabalhador prenunciava a ruptura ideológica, ocorrida na década de 1920, de amplos contingentes da classe média com relação à "democracia oligárquica" da Primeira República; ruptura essa que se manifestaria de modo mais agudo no movimento tenentista.[43]

Suprimido em 1930 o modelo político da República Velha e com o crescimento de novos atores, tais como os trabalhadores e setores que preconizavam industrialização, modernização política e maior intervenção estatal,[44] ganhou terreno a legislação social, dentre elas a que regulamentou o trabalho das mulheres nos estabelecimentos industriais e comerciais. Adveio a obrigação de estabelecimentos com mais de 30 empregadas com idade superior a 16 anos manterem local apropriado para vigilância e assistência dos filhos em período de amamentação,[45] disposição replicada na Consolidação das Leis do Trabalho. Além disso, o art. 397 dispunha que as instituições de previdência social construíssem e mantivessem creches "nas vilas operárias de mais de cem casas e nos centros residenciais, de maior densidade dos respectivos segurados".[46]

As primeiras medidas de atenção à primeira infância entre 1930 e 1945 tinham viés assistencialista para a proteção da ordem social ou da maternidade e infância, vista essa como problema social e não tema educacional.[47] Não se concebeu sistema abrangente de atendimento público à educação às crianças entre 0 e 6 anos, o que também não foi desenhado pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da

---

43 SAES, Décio Azevedo Marques de. Direitos sociais e transição para o capitalismo: o caso da primeira república brasileira (1889-1930). *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 11, n. 20, 2007.

44 WOLKMER, Antônio Carlos. A origem liberal-conservadora do constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 22, n. 87, p. 167-174, jul./set. 1985.

45 BRASIL. *Decreto nº 21.417, de 17 de maio de 1932*. Regula as condições do trabalho das mulheres nos estabelecimentos industriais e comerciais. Rio de Janeiro, DF. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21417-a-17-maio-1932-526754-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Em%20todos%20os%20estabelecimentos%20industriais,parto%2C%20e%20quatro%20semanas%20depois. Acesso em: 10 fev. 2025.

46 BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

47 GUIMARÃES, Célia Maria. A história da atenção à criança e da infância no Brasil e o surgimento da creche e da pré-escola. *Revista Linhas*, Florianópolis, v. 18, n. 38, p. 80-142, set./dez. 2017, p. 104-107.

Educação Nacional,[48] promulgada quinze anos após sua previsão na Constituição de 1946. Aludida Lei limitou-se a estabelecer, nos arts. 23 e 24, que a educação pré-primária seria ministrada em escolas maternais ou jardins de infância, e que as empresas seriam estimuladas a manter estabelecimentos de educação pré-primária. A LDB que a sucedeu fez breve alusão a algum grau de responsabilidade do Poder Público. No art. 17, §2º, proclamou que os "sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes".[49]

A Constituição de 1988 inaugurou novo período na proteção do direito à educação e forneceu as bases para a caracterização da educação infantil como direito da criança, em linha com os termos da Convenção dos Direitos da Criança que viria a ser aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1989, e que é até os dias de hoje o tratado de direitos humanos com maior número de ratificações na história mundial, ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 99.710/1990.[50]

A Constituição da redemocratização coroou a longa luta pelo reconhecimento do direito à educação infantil, impulsionado por mobilizações como a do Movimento de Luta por Creches, instituído no ano de 1979 no primeiro Congresso da Mulher Paulista, e de grupos políticos de contestação à ditadura próximos das correntes feministas.[51] Em paralelo, durante os anos 1970 houve o incremento do número de creches e berçários particulares direcionadas à classe média, voltadas ao objetivo de desenvolvimento da criança, e não no enfoque assistencial, ou até mesmo pretensamente higienista das classes mais pobres, o que norteou o atendimento à primeira infância nas décadas anteriores.[52]

Tanto as disposições atuais da Constituição quanto da LDB e do PNE encontram-se no horizonte das legislações da América Latina sobre a matéria adotadas no século XXI, alinhadas à Convenção dos Direitos da Criança e integrativas das crianças ao sistema educacional desde os primeiros momentos da vida. O traço principal é a perspectiva holística da educação infantil, orientada por experiências formativas da primeira infância.[53]

---

48 BRASIL. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

49 BRASIL. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm#art87. Acesso em: 10 fev. 2025.

50 BRASIL. *Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990*. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

51 ROSEMBERG, Fúlvia. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, v. 51 p. 73-79, nov. 1984.

52 OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória. *R. Fac. Educ.*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 43-52, jan./jun. 1988.

53 LASSALLE, Mercedes Mayol; MARZONETTO, Gabriela; QUIROZ, Analía. *La educación inicial em los sistemas educativos latino-americanos para los niños y niñas de 3, 4 y 5 años*. Oficina para América Latina del

No nível da legislação ordinária, a Lei nº 9.394/1996 (LDB) estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional em sintonia com a Constituição de 1988. Assegurou na redação original do art. 4º, IV, o "atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade", e, tão importante quanto, apontou qual o ente federado possui a incumbência de ofertar a educação infantil, pressuposto importante para organizar as responsabilidades pela oferta da educação em um Estado Federal. O art. 11, V, da LDB fixou a atribuição das municipalidades para a educação infantil. Nota importante é que o inciso citado somente autoriza o Município a atuar em outros níveis de ensino quando tenha atendido plenamente a educação infantil e o ensino fundamental. Em qualquer hipótese, as despesas com outra etapa não serão consideradas como aplicação do percentual mínimo da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Recentemente, houve a inclusão na LDB do inciso IV ao art. 5º, §1º, exigindo do Poder Público "divulgar a lista de espera por vagas nos estabelecimentos de educação básica de sua rede, inclusive creches, por ordem de colocação e, sempre que possível, por unidade escolar, bem como divulgar os critérios para a elaboração da lista", redação definida pela Lei nº 14.685/23.

A educação infantil foi objeto dos dois planos nacionais de educação após 1988. A Lei nº 10.172/2001 assentou como um dos objetivos do planejamento educacional "Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos" (Objetivo 1.3, 1). A Lei nº 13.005/2014 ampliou os objetivos na sua meta 1, para "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".

A Lei nº 13.005/2014 também estipulou, no art. 5º, §2º, que incumbe ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publicar a cada dois anos estudos sobre a evolução do cumprimento das metas, organizar as informações por ente federado e consolidá-las em âmbito nacional. Para tanto, conforme o seu art. 4º, deve tomar por base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o censo demográfico e os censos educacionais.

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de Las Naciones Unidas para la Educación, la Ciência y la Cultura (UNESCO). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponível em: https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/An%C3%A1lisis%20comparativos%20-%20PI%20-%20Mercedes%20Mayol.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

O monitoramento das metas é etapa fundamental para a execução do PNE, porque, entre outros aspectos, permite a formulação do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual em compatibilidade com as diretrizes, metas e estratégias do planejamento da educação, como exige o art. 10 da Lei nº 13.005/2014.

Das três bases utilizadas pelo INEP para a produção dos estudos, uma tem o processo de coleta dos dados e consolidação realizada pela própria autarquia, o censo escolar. O censo demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mensal (PNAD Contínua) são de incumbência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e fornecem os dados populacionais para o aferimento da evolução das metas. Da diferença de períodos e universos pesquisados é que decorrem dificuldades capazes de prejudicar a verificação do estágio de alcance das metas do PNE e, no que tange ao tema discutido no texto, para a verificação do número de crianças atendidas na creche e pré-escola.

A PNAD Contínua busca informações "sobre a inserção da população no mercado de trabalho e de características tais como idade, sexo e nível de instrução, bem como permitir o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País através da produção de dados anuais sobre outras formas de trabalho, trabalho infantil, migração, entre outros temas".[54] Seus dados são coletados por amostragem probabilística, e, por não alcançarem todos os Municípios brasileiros, não produz informações sobre a atualização da população na idade da educação infantil para cada um deles, o que também não se obtém com a atualização anual da população total das municipalidades para efeito do cálculo da distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A ausência de uma metodologia de atualização compatível com o PNE, capaz de fornecer anualmente dados de atualização populacional para todos os Municípios, não apenas afronta as diretrizes do Governo digital, como contraria o dever de máxima efetividade dos direitos fundamentais, já que causa o risco de invisibilidade de parte da população que deve ser atendida pela política pública. É "objetivo básico do IBGE assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional", como estabelece o art. 2º da Lei nº 5.878/1973, e por serem os dados produzidos pelo órgão a referência para o monitoramento do PNE, caracteriza-se verdadeiro dever jurídico atribuído ao IBGE de fornecer metodologia para tanto. Ao não proceder dessa forma durante o período intercensitário, deixa

[54] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/2511-np-pnad-continua/30980-pnadc-divulgacao-pnadc4.html?=&t=conceitos-e-metodos. Acesso em: 10 fev. 2025.

de assegurar condição importante para a condução de política pública essencial à proteção do direito das crianças à educação infantil.

4 A elaboração de metodologia de estimativa populacional por órgão de controle e sua legitimação sob a ótica cooperativa

Em matéria de distribuição de recursos às redes de ensino por conta da complementação da União aos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulada pela Lei nº 14.113/2020, no intuito de viabilizar critérios relacionados à educação infantil, conforme exigidos pela legislação, na Portaria n.º 276/2021 o INEP reconheceu a falta de dados intercensitários e elegeu determinada metodologia, como consta no Anexo à Portaria:

> a. Quanto ao déficit de cobertura de educação infantil
>
> São conhecidas as dificuldades em se estimar a cobertura de educação infantil no nível municipal dado que, com exceção do ano de realização do Censo Demográfico do IBGE, as demais pesquisas populacionais de caráter amostral realizadas pelo IBGE anualmente – as Pesquisas por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C) – não têm representatividade para os municípios fora das regiões metropolitanas das capitais. Isso coloca de saída uma dificuldade metodológica para se atender ao primeiro critério exigido no artigo 28 da Lei 14.113/2020.
>
> Para contornar essa dificuldade, a estimativa da taxa de cobertura da educação infantil por município é calculada com base em variáveis coletadas no Censo Escolar da Educação Básica, realizado em caráter censitário anualmente em todas as escolas públicas e privadas do País. Será utilizada como proxy da população em idade de 0 a 5 anos, público-alvo da educação infantil, a população de 6 anos de idade completos até o dia 31 de março de cada ano, registrada pelo Censo Escolar. O pressuposto é de que a coorte de 6 anos do Censo Escolar, em um contexto de universalização do ingresso no ensino fundamental, oferece uma boa estimativa das coortes de 0 a 5 anos em cada município. Desse modo, a população de 0 a 5 anos em cada município é estimada multiplicando-se a coorte de crianças de 6 anos completos no Censo Escolar por 6.[55]

[55] BRASIL. *Portaria nº 276, de 28 de julho de 2021*. Dispõe sobre o indicador para educação infantil de que trata o parágrafo único do art. 28 da Lei n. 14.113, de 2020, que definirá os percentuais mínimos da complementação Valor Aluno Ano Total – VAAT – a serem aplicados pelos Municípios à educação infantil. Instituto Nacional De Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Brasília, DF. Disponível em: https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-276-de-28-de-julhode-2021-335443853. Acesso em: 10 fev. 2025.

No Estado de Santa Catarina, para o monitoramento da meta da educação infantil dos Planos Municipais de Educação, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC) elaborou metodologia de atualização populacional que utilizou os dados censitários de 2010 da população por ano de idade, dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade, dados do Sistema de Informações de Nascidos Vivos, e as estimativas populacionais anuais dos municípios divulgadas pelo IBGE. A metodologia permite a atualização anual da estimativa populacional para as faixas etárias previstas no PNE, e é sintetizada na seguinte fórmula:

$$\mathrm{Pt} = \mathrm{P2010} + \mathrm{Nt} - 2010 - \mathrm{Ot} - 2010 + \mathrm{It} - 2010 - \mathrm{Et} - 2010 \quad (1)$$

Fonte: TCE-SC

A equação é explicada nestes termos:

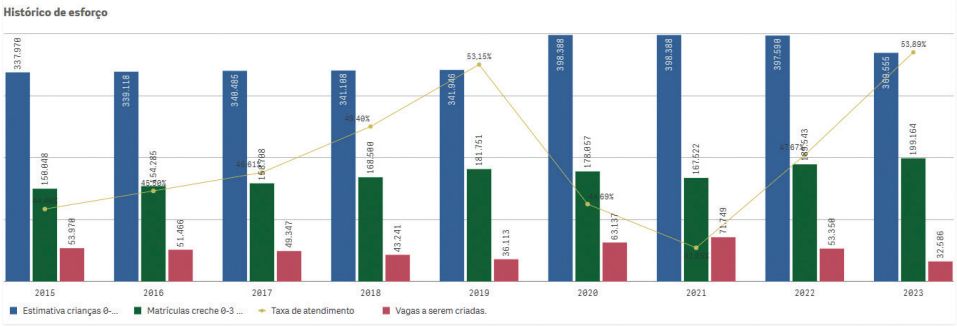
> em que Pt é a população no ano t, $P2010$ é a população no ano de 2010, $Nt{-}2010$ é o número de nascimentos no intervalo entre 2010 e t, $Ot{-}2010$ é o número de óbitos no intervalo, $It{-}2010$ é o número de imigrantes e $Et{-}2010$ é o número de emigrantes no intervalo. Essa equação, que demonstra o cálculo geral efetuado para calcular a população total de um município para um ano após o Censo, aponta os três termos relevantes: a população anterior, a variação em nascimentos menos óbitos e a variação no saldo migratório.[56]

A estimativa populacional atualizada anualmente pelo TCE/SC é base do painel de monitoramento da meta 1 dos Planos Municipais de Educação de Santa Catarina[57] que fornece dados do total do Estado, por Município, Macrorregião e Região, identificando taxa de atendimento e número de vagas para serem criadas, de acordo com o que foi estipulado nas metas de cada plano municipal de educação. O histórico de esforço da totalidade do Estado quanto ao atendimento em creche é exposto no seguinte gráfico, que demonstra tendência de crescimento, revertida na pandemia e retomada em 2022:

[56] TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA (TCE-SC). *Memo. DAE nº 020/2021*. Metodologia de Estimação Populacional Municipal. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Florianópolis, SC. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2021-06/Metodologia%20Estima%C3%A7%C3%A3o%20Populacional.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

[57] LUME. *Quer saber como está o cumprimento das metas de educação na sua cidade?* Florianópolis, [s.d.]. Disponível em: https://lume.tce.sc.gov.br/meta1/. Acesso em: 05 abr. 2024.

Gráfico 1: Taxa de atendimento em creche no Estado de Santa Catarina



Fonte: Lume

O painel da Meta 1 dos Planos Municipais de Educação está disponível na *internet* e permite exportação de dados em formato xls, o que atende às diretrizes de acesso a informações da Administração Pública, em especial a da "divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações", e de "desenvolvimento do controle social da administração pública", dispostos no art. 3º, incisos II e V, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), além do que o acesso à informação abrange aquela relativa "à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos", como define o seu art. 7º, VII, "a".

Contudo, é o ambiente institucional de legitimação da metodologia de atualização populacional que reclama olhar detido. O seu desenvolvimento e a elaboração de painéis de monitoramento dos planos de educação em Santa Catarina não se deram de forma unilateral pelo TCE-SC. O "estabelecimento de formas de cooperação para, a partir de base de dados comum, desenvolver painéis eletrônicos de acompanhamento da execução dos planos estadual e municipais de educação em Santa Catarina, para fins de gestão, controle e incentivo ao controle social", constitui o objeto do Acordo de Cooperação Técnica nº 007/2019, firmado por 11 órgãos e entidades, atualmente 13, pela posterior adesão da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e do Ministério Público Federal em Santa Catarina.[58]

Trata-se de ambiência institucional que dimensiona os parâmetros de legitimidade da atividade administrativa e do controle em termos de execução, monitoramento e avaliação da política pública. A participação do TCE-SC e do Ministério

[58] TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA (TCE-SC). *Acordo de Cooperação Técnica nº 007/2019*. Florianópolis, SC Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/ACORDO%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%830%20TECNICA%20007-2019%20-%20DOTC.pdf#overlay-context=content/portaria-n-tc-9612019. Acesso em: 10 fev. 2025.

Público do Estado em um acordo dessa natureza, e com o compromisso de desenvolver estudos e metodologias que viabilizem o monitoramento dos Planos de Educação, é estratégia de controle por indução e extraprocessual, voltado para o alcance de resultados.[59] Sob a ótica da Administração Pública, a existência de base de dados comum, e sua utilização para identificar a realidade das municipalidades e as demandas da educação infantil, constitui ferramenta que aprofunda o conhecimento do problema enfrentado pela política pública e facilita o planejamento das estratégias para o atendimento às crianças de 0 a 5 anos. Adicionalmente, reduz os riscos de controvérsias sobre os próprios dados e a metodologia adotada, na medida em que há espaço dialógico para que atores institucionais exponham suas dúvidas e opiniões sobre os temas discutidos.

A consensualidade em torno de objetivos para a formação de bases de dados fidedignas é aderente à concepção de Administração Pública democrática compatível com a sociedade informacional. Dados são fundamentais para o planejamento e execução de qualquer política pública. Entretanto, muitas vezes há dificuldades metodológicas e até mesmo de acesso a dados. O monitoramento da educação infantil em Santa Catarina indica a confirmação tanto da hipótese de que os demais entes da federação e órgãos de controle devem adotar medidas para suprir a ausência de atualização de dados pelo órgão federal competente, quanto a de que a criação de canais para legitimação de ações de monitoramento é meio apto a reduzir incertezas e viabilizar iniciativas de gestão e de controle em matéria de execução da política pública monitorada.

5 Considerações finais

Não há norma legal expressa de atribuição a determinado órgão público para atualizar a estimativa populacional anualmente, com o recorte das faixas etárias fixadas pelo PNE, e a existência de iniciativas de órgãos de controle e de gestão para constituir bases de monitoramento com dados mais próximos da realidade, inclusive com a criação de mecanismos de reforço da legitimidade dessas ações. Em especial, o monitoramento do acesso à educação infantil nos Municípios de Santa Catarina, com painel disponível na rede mundial de computadores e metodologia populacional legitimada por acordo de cooperação entre vários órgãos ligados à política educacional,[60] constitui ação que concretiza o paradigma da Administração Pública

[59] SICCA, Gerson dos Santos; LIMA, Luiz Henrique. Os Tribunais de Contas como indutores de soluções consensuais para a educação pública. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 179-206, p. 194.

[60] LUME. *Quer saber como está o cumprimento das metas de educação na sua cidade?* Florianópolis, [s.d.]. Disponível em: https://lume.tce.sc.gov.br/meta1/. Acesso em: 05 abr. 2024.

democrática, voltado à proteção do direito fundamental à educação e assentada no paradigma participativo.

Em paralelo, incumbe ao IBGE o desenvolvimento de metodologia de atualização populacional capaz de ser utilizada em todos os Municípios do país, o que permite monitoramento acurado da Meta 1 do PNE, melhor identificação da demanda a ser atendida pelos programas federais e comparabilidade dos dados de todos os entes. Essa atribuição decorre não apenas das disposições do PNE, como do próprio objetivo definido ao IBGE pela Lei nº 5.878/1973.

As dificuldades no monitoramento do PNE, como a que foi descrita em relação à educação infantil, política pública de prioridade absoluta por assegurar direito titularizado pelas crianças, prioridade essa determinada pelo art. 227 da Constituição de 1988, demonstra que o atual estágio de desenvolvimento tecnológico e acesso facilitado a bases de dados não permite fragilidades na proteção aos direitos fundamentais por insuficiência do conhecimento do problema público a ser enfrentado. A definição de metodologias e a utilização dos dados disponíveis pelo Poder Público, para o planejamento e tomada de decisões, constituem expressão de um dever jurídico e elementos constitutivos da processualidade administrativa na era da sociedade informacional.

Referências

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. *Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927*. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 21.417, de 17 de maio de 1932*. Regula as condições do trabalho das mulheres nos estabelecimentos industriais e comerciais. Rio de Janeiro, DF. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21417-a-17-maio-1932-526754-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Em%20todos%20os%20estabelecimentos%20industriais,parto%2C%20e%20quatro%20semanas%20depois. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm#art87. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990*. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília, DF. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art6. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. *Portaria nº 276, de 28 de julho de 2021*. Dispõe sobre o indicador para educação infantil de que trata o parágrafo único do art. 28 da Lei n. 14.113, de 2020, que definirá os percentuais mínimos da complementação Valor Aluno Ano Total – VAAT – a serem aplicados pelos Municípios à educação infantil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Brasília, DF. Disponível em: https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-276-de-28-de-julhode-2021-335443853. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário (RE) 1008166, Tema 548 de Repercussão Geral*. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=504792&ori=1#:~:text=O%20Poder%20P%C3%BAblico%20tem%20obriga%C3%A7%C3%A3o,repercuss%C3%A3o%20geral%20(Tema%20548). Acesso em: 10 fev. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. *Tragic Choices*. New York: Norton & Company, 1978.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venancio Majer. 25. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração Pública democrática e supremacia do interesse público*: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Considerações acerca do controle jurisdicional de políticas públicas. *In*: ABREU, Pedro Manoel; OLIVEIRA, Pedro Miranda de (Org.). *Direito e processo*: estudos em homenagem ao Desembargador Norberto Ungaretti. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, v. 01, p. 233-250.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O conceito de interesse público do Estado constitucional de direito. *Revista da ESMESC*, Florianópolis, v. 20, n. 26, p. 223-248, 2013.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Estado democrático de direito como princípio constitucional estruturante do Direito Administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da Administração Pública democrática. *Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)*, Ano 3, n. 3, p. 575-604, 2017.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O interesse público no divã da psicanálise: para um conceito bidimensional de interesse público. *Revista Jurídica* (UNICURITIBA), Curitiba, v. 3, n. 52, p. 275-299, 2018.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. A transparência no tratamento de dados pessoais pela Administração Pública: o lapidário e o diamante bruto. *In*: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; GONZÁLEZ SANMIGUEL, Nancy Nelly; SOUSA, Thanderson Pereira de (Coord.). *Direito administrativo contemporâneo*: diálogos Brasil e México. Florianópolis: Habitus, 2020. p. 14-35.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías*. La Ley del más débil. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. 7. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón*: Teoría del garantismo penal. 11. ed. Tradução de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*. São Paulo: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica. *In*: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Direito administrativo e interesse público*: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 155-201.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*. v. VI. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1970.

GUIMARÃES, Célia Maria. A história da atenção à criança e da infância no Brasil e o surgimento da creche e da pré-escola. *Revista Linhas*, Florianópolis, v. 18, n. 38, p. 80-142, set./dez. 2017.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/2511-np-pnad-continua/30980-pnadc-divulgacao-pnadc4.html?=&t=conceitos-e-metodos. Acesso em: 10 fev. 2025.

LASSALLE, Mercedes Mayol; MARZONETTO, Gabriela; QUIROZ, Analía. *La educación inicial em los sistemas educativos latino-americanos para los niños y niñas de 3, 4 y 5 años*. Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de Las Naciones Unidas para la Educación, la Ciência y la Cultura (UNESCO). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponível em: https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/An%C3%A1lisis%20comparativos%20-%20PI%20-%20Mercedes%20Mayol.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

LUME. *Quer saber como está o cumprimento das metas de educação na sua cidade?* Florianópolis, [s.d.]. Disponível em: https://lume.tce.sc.gov.br/meta1/. Acesso em: 05 abr. 2024.

MACIEL, Moisés. *O Tribunal de Contas e o direito fundamental à segurança cibernética*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no Direito*. 9. ed. São Paulo: Saraivajur, edição Kindle, 2023.

MOROZOV, Evgeny. *Big Tech*: a ascensão dos dados e a morte da política. Tradução de Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu, 2018.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 10 fev. 2025.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Administração Pública democrática e efetivação de direitos fundamentais. *Prismas: Dir. Pol. Publ. e Mundial*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, 2008.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória. *R. Fac. Educ.*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 43-52, jan./jun. 1988.

OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública*: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

PASCUAL, Cristina García. *Legitimidad democrática y Poder Judicial*. Edicions Alfons el Magnànim, 1996.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TITECA, Lucie. *Tratado da argumentação*. Tradução de Maria Ermantina Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ROSEMBERG, Fúlvia. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso da creche. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, v. 51, p. 73-79, nov. 1984.

SAES, Décio Azevedo Marques de. *Direitos sociais e transição para o capitalismo*: o caso da primeira república brasileira (1889-1930). *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 11, n. 20, 2007.

SETZER, Valdemar W. *Dado, informação, conhecimento e competência*. Os meios eletrônicos e a educação: uma visão alternativa. São Paulo: Escrituras. Coleção Ensaios Transversais, v. 10, 2001.

SICCA, Gerson dos Santos; LIMA, Luiz Henrique. Os Tribunais de Contas como indutores de soluções consensuais para a educação pública. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 179-206.

SICCA, Gerson dos Santos; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A atividade da Administração Pública orientada por evidências como meio de superação da invisibilidade social: o caso da nucleação das escolas do campo. *In*: LIXA, Ivone Fernandes Morcilo; COSTA, José Ricardo Caetano; DUTRA, Gabrielle Scola (Coord.). *Direitos sociais e políticas públicas III*. Florianópolis: CONPEDI, 2024, p. 239-260. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/l23282p8/78mozjyq/Ygm611Pi6EtceLwS.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado*: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução de Marian Toldy. São Paulo: Boitempo, 2018.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A Lei do Governo Digital no Brasil: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 26, n. 3, p. 788-814, set./dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA (TCE-SC). *Acordo de Cooperação Técnica nº 007/2019*. Florianópolis, SC Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/ACORDO%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20TECNICA%20007-2019%20-%20DOTC.pdf#overlay-context=content/portaria-n-tc-9612019. Acesso em: 10 fev. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA (TCE-SC). *Memo. DAE nº 020/2021*. Metodologia de Estimação Populacional Municipal. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Florianópolis, SC. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2021-06/Metodologia%20Estima%C3%A7%C3%A3o%20Populacional.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

WIEACKER, Franz. *História do direito privado moderno*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

WOLKMER, Antônio Carlos. A origem liberal-conservadora do constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 22, n. 87, p. 167-174, jul./set. 1985.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SICCA, Gerson dos Santos. A ausência de atualização de bases de dados como obstáculo à efetividade dos direitos fundamentais: o monitoramento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação na perspectiva do Governo digital. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, v. 6, e601, 2025. DOI: 10.47975/ijdl.v6.1290.

Informações adicionais

Additional information

Editores responsáveis	
Editor-Chefe	Emerson Gabardo
Editor-Adjunto	Lucas Bossoni Saikali