

## DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO CUMPRIMENTO DA LEI N.º 13.935/2019: A INCLUSÃO DOS SERVIÇOS DE PSICOLOGIA E DE SERVIÇO SOCIAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Lucimar de Fátima Carvalho Reginato<sup>1</sup>  
Thiago Marinho da Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo analisa os desafios enfrentados pela administração pública municipal para o cumprimento da Lei n.º 13.935/2019, que determina a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de Educação Básica. Trata-se de uma revisão narrativa da literatura, de abordagem qualitativa e com fins descritivos, com recorte temporal de 2020 a 2026, realizada a partir de buscas nas bases Periódicos CAPES, SciELO e BDTD, além de documentos oficiais. Os resultados evidenciam que a implementação da lei permanece criticamente deficiente: até setembro de 2023, apenas 85 das mais de 136.000 escolas públicas brasileiras encontravam-se em conformidade com a norma. A análise da literatura identificou três eixos de obstáculos de natureza estrutural: orçamentário, com a indefinição das fontes de financiamento e o impacto da alteração promovida pela Lei n.º 14.276/2021 sobre o FUNDEB; administrativo, com a ausência de regulamentação local e de modalidades adequadas de contratação; e político, com a baixa priorização do tema pelas gestões municipais e a inexistência de mecanismos efetivos de monitoramento e responsabilização. Em contraponto, experiências como o projeto CVEDUC Itinerante, no Amapá demonstram que a implementação é tecnicamente viável quando há vontade política e arranjo institucional mínimo. Conclui-se que existem obstáculos relevantes que impedem a plena inclusão de psicólogos e assistentes sociais nas escolas públicas, algo que se mostra essencial para que se garanta efetivamente uma educação de qualidade.

**Palavras-chave:** Lei n.º 13.935/2019. Administração pública municipal. Educação básica. Psicologia escolar. Serviço Social. Políticas públicas.

1

**ABSTRACT:** This article analyzes the challenges faced by municipal public administration in complying with Law No. 13,935/2019, which mandates the provision of psychology and social work services in public basic education networks. This is a narrative literature review, with a qualitative approach and descriptive purposes, covering the period from 2020 to 2026, based on searches in the CAPES Journals Portal, SciELO, and BDTD databases, as well as official documents. The results show that the implementation of the law remains critically deficient: by September 2023, only 85 of Brazil's more than 136,000 public schools were in compliance with the norm. The literature review identified three axes of structural obstacles: budgetary, involving the lack of clearly defined funding sources and the impact of changes introduced by Law No. 14,276/2021 on FUNDEB; administrative, marked by the absence of local regulation and adequate hiring procedures; and political, characterized by low prioritization of the issue by municipal administrations and the absence of effective monitoring and accountability mechanisms. In contrast, experiences such as the CVEDUC Itinerant Project in Amapá demonstrate that implementation is technically feasible when political will and a minimum institutional framework are in place. It is concluded that there are significant obstacles preventing the full inclusion of psychologists and social workers in public schools, something that proves essential for effectively ensuring quality education.

**Keywords:** Law No. 13,935/2019. Municipal public administration. Basic education. School psychology. Social Work. Public policies.

<sup>1</sup>Discente do Curso de Direito, Faculdade Cristo Rei – Cornélio Procópio.

<sup>2</sup>Orientador do Curso de Direito, Faculdade Cristo Rei – Cornélio Procópio.

**RESUMEN:** El presente artículo analiza los desafíos que enfrenta la administración pública municipal para el cumplimiento de la Ley n.º 13.935/2019, que determina la prestación de servicios de psicología y trabajo social en las redes públicas de educación básica. Se trata de una revisión narrativa de la literatura, con enfoque cualitativo y fines descriptivos, con un recorte temporal de 2020 a 2026, realizada a partir de búsquedas en las bases Periódicos CAPES, SciELO y BDTD, además de documentos oficiales. Los resultados evidencian que la implementación de la ley sigue siendo críticamente deficiente: hasta septiembre de 2023, solo 85 de las más de 136.000 escuelas públicas brasileñas cumplían con la norma. El análisis de la literatura identificó tres ejes de obstáculos de naturaleza estructural: presupuestario, con la indefinición de las fuentes de financiamiento y el impacto de las modificaciones introducidas por la Ley n.º 14.276/2021 sobre el FUNDEB; administrativo, con la ausencia de regulación local y de modalidades adecuadas de contratación; y político, con la baja priorización del tema por parte de las administraciones municipales y la inexistencia de mecanismos efectivos de seguimiento y responsabilización. En contraposición, experiencias como el proyecto CVEDUC Itinerante, en Amapá, demuestran que la implementación es técnicamente viable cuando existen voluntad política y un mínimo arreglo institucional. Se concluye que existen obstáculos relevantes que impiden la plena inclusión de psicólogos y trabajadores sociales en las escuelas públicas, algo que se muestra esencial para garantizar efectivamente una educación de calidad.

**Palabras clave:** Ley n.º 13.935/2019. Administración pública municipal. Educación básica. Psicología escolar. Trabajo social. Políticas públicas.

## 1 INTRODUÇÃO

A educação gratuita e de qualidade é um direito de toda a população brasileira, consagrado pela Carta Magna de 1988. Nesse ponto, faz-se necessário discutir o conceito de qualidade da educação que, de acordo com Hack e Ristirola (2024, p. 11), vai além de questões pedagógicas e curriculares, sendo fruto de “evoluções históricas e de previsões legais que, da mesma forma, estão vinculadas à história de nosso país”.

É nessa toada que emergiu a Lei n.º 13.935/2019, a qual expande as obrigações educacionais do Estado para além do acesso ao conhecimento sistematizado, passando a constituir a escola como um espaço de proteção de direitos, de convivência e de formação integral. A referida norma legal determina, em seu art. 1º, que as redes públicas de Educação Básica deverão contar com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais (Brasil, 2019).

Historicamente, a escola foi concebida, por muito tempo, como um espaço voltado principalmente ao ensino dos conteúdos curriculares, com menor atenção às dimensões sociais e subjetivas que atravessam a vida dos estudantes. Com a ampliação das discussões sobre direitos sociais, proteção integral e intersetorialidade, passou-se a reconhecer que o desempenho escolar depende também de fatores externos ao ambiente de sala de aula, exigindo a presença de profissionais capazes de dialogar com essas demandas. A Lei n.º 13.935/2019 consolida esse movimento ao atribuir legitimidade legal à atuação de psicólogos e assistentes sociais no

cotidiano escolar, reafirmando que a garantia do direito à educação envolve mais do que o acesso formal à matrícula.

Para Maistrovicz e Silva (2022), a oferta de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de Educação Básica trata-se de uma ação do Estado ao reconhecer que as dificuldades de aprendizagem, a evasão escolar, os conflitos relacionais e as situações de vulnerabilidade social também interferem diretamente no processo educativo. Apesar de ser uma determinação que visa contribuir para a melhoria da qualidade ofertada nas instituições educacionais públicas que atuam na Educação Básica, levanta-se a discussão sobre a real viabilidade de sua implementação, diante das já amplamente conhecidas dificuldades que esses espaços enfrentam, sobretudo a limitação orçamentária nas redes municipais.

Este estudo aborda, portanto, os desafios da administração pública municipal no cumprimento dessa legislação, com foco na inclusão efetiva desses serviços na realidade das escolas públicas municipais. A pertinência da temática se justifica pelo fato de que a presença de equipes multiprofissionais pode ampliar a capacidade da escola de identificar demandas sociais, emocionais e familiares que ultrapassam o âmbito estritamente pedagógico.

Ao mesmo tempo, a implementação da Lei n.º 13.935/2019 tende a enfrentar obstáculos concretos na esfera municipal, sobretudo relacionados a limitações orçamentárias, fragilidades administrativas, dificuldades de planejamento e baixa priorização política. Por isso, analisar esse cenário contribui para compreender em que medida a gestão pública local tem condições de transformar a norma em prática. Em muitos contextos, a distância entre o texto legal e a prática cotidiana revela que a implementação depende de decisões locais, de planejamento orçamentário e de articulação institucional consistente.

Diante disso, formula-se a seguinte pergunta de revisão: quais são os principais desafios enfrentados pela administração pública municipal para cumprir a Lei n.º 13.935/2019 na Educação Básica pública? O objetivo geral é analisar os desafios para a plena implementação da Lei n.º 13.935/2019 pelos municípios, no que se refere a inclusão de psicólogos e assistentes sociais nas redes públicas de ensino.

Trata-se de uma revisão de literatura, com recorte temporal de 2020 a 2026, em língua portuguesa, a partir de buscas em bases e outras fontes da literatura, como Periódicos CAPES, SciELO, BDTD e documentos oficiais. O trabalho está organizado em fundamentação teórica, procedimentos metodológicos, análise e discussão da literatura e considerações finais, buscando

oferecer uma síntese crítica sobre os limites e as possibilidades de efetivação da Lei n.º 13.935/2019 no âmbito municipal.

## 2 A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE COMO DIREITO NO BRASIL E OS DESAFIOS DA DESIGUALDADE SOCIAL

A educação, enquanto direito social no Brasil, encontra atualmente respaldo jurídico na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que a definiu como um direito fundamental a ser ofertado pelo Estado a toda a população. Antes de adentrar nas discussões teóricas sobre o direito à educação, faz-se necessário, primeiramente, conceituar, na esfera jurídica, o que são direitos sociais.

### 2.1 Direitos Sociais e o Direito à Educação

Os direitos sociais emergiram, na era moderna, como resposta às limitações do liberalismo clássico, que privilegiava as liberdades negativas e a igualdade formal. No século XVIII, ocorreu a Primeira Revolução Industrial e a consequente consolidação do capitalismo industrial, estruturado sobre os princípios jurídicos da propriedade privada e da autonomia da vontade, calcadas na não interferência do Estado nas relações sociais (Asmann, 2025).

Essa falta de intervenção do Estado acabou, diante das mudanças provocadas pela aceleração da industrialização e urbanização, por gerar grandes assimetrias nas relações de poder, em que a parcela mais vulnerável tinha de se submeter àqueles que detinham o poder econômico. Sem o poder estatal para regulamentar e interferir nas relações trabalhistas, a fim de garantir condições mínimas de trabalho, a classe operária passou a vivenciar condições laborais precárias e, muitas vezes, degradantes nas fábricas, marcadas pela exploração e pela violação da dignidade humana (Zacharias *et al.*, 2021).

As insatisfações com um Estado omissivo diante das injustiças sociais impulsionaram, a partir do século XIX, transformações políticas na Europa e no mundo, dando origem a novos modelos estatais fundados na democracia, na liberdade positiva e na igualdade material. Nesse modelo, o Estado, controlado por representante eleito pelo povo, atua como garantidor dos direitos fundamentais, agindo de forma assimétrica para reduzir desigualdades em favor dos mais vulneráveis. É nesse contexto que emergem os direitos sociais: direitos fundamentais assegurados ativamente pelo Estado, com o objetivo de promover igualdade de oportunidades e condições dignas de vida (Figueiredo, 2025).

Para compreender essa distinção, destaca-se a Teoria Geracional dos Direitos Fundamentais, do jurista tcheco Karel Vasak. Segundo ela, os direitos fundamentais,

entendidos como direitos protetivos e essenciais à existência digna, se diferenciam pela relação com a atuação estatal. Os de primeira geração exigem a abstenção do Estado, ou seja, a não intervenção na vida do indivíduo, como nos direitos à liberdade de opinião, à propriedade, à crença religiosa e à locomoção. Já os de segunda geração, também chamados de direitos sociais, exigem uma ação positiva do Estado para sua efetivação, como os direitos à saúde, à segurança e à educação (Souza, 2021).

Um grande marco na consolidação dos direitos fundamentais foi a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948, no contexto da criação da ONU. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, marcada por graves violações aos direitos humanos, a ONU foi criada com o objetivo de mediar conflitos de forma pacífica e atuar como guardiã dos direitos fundamentais mínimos a serem garantidos a toda a humanidade, tendo a DUDH como seu principal pilar (Fernandes; Morgado, 2025).

Entre os direitos previstos, o art. 26 da declaração consagra o direito à educação: “Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais [...]” (ONU, 1948). Assim, conforme a DUDH, assegurar o direito à educação é fundamental, pois a instrução formal é condição necessária para que o indivíduo possa exercer plenamente os demais direitos. Nesse sentido, o sociólogo T. H. Marshall atribui à educação um papel paradigmático entre os direitos sociais, destacando que a escolarização molda o futuro adulto e funciona como pré-requisito para o exercício efetivo das liberdades civis:

O direito à educação é um direito social e de cidadania genuíno, porque o objetivo da educação durante a infância amplia-se no adulto, em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança de frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto de ter sido educado [...] Pois os direitos civis destinam-se a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil (Marshall, 1967, p. 73).

Dessa forma, observa-se que, embora todos os direitos sociais tenham relevância e, portanto, devam ser garantidos pelo Estado, a educação se destaca pelo fato de que somente um cidadão instruído é capaz de exercer plenamente seus direitos, configurando-se, assim, como um requisito para o exercício da cidadania e para o acesso ao que lhe é garantido. Com isso posto, cabe agora compreender os principais marcos da educação enquanto direito no ordenamento jurídico brasileiro, conforme discutido a seguir.

## 2.2 O Direito à Educação no Ordenamento Jurídico Brasileiro

No Brasil, o direito à educação percorreu um longo trajeto de avanços e retrocessos, até a promulgação da Carta Magna de 1988, em que o país caminhou em direção à garantia e à universalização desse direito enquanto pilar democrático. Em um breve retrospecto sobre o ordenamento jurídico brasileiro relacionado ao direito à educação, é possível destacar alguns marcos evolutivos desde o início do século XIX (Souza; Souza, 2021).

O direito à educação no Brasil teve início justamente com a primeira constituição brasileira, outorgada por D. Pedro I em 1824, na qual previa-se a educação primária gratuita a todos os cidadãos. Cabe destacar que, na época, o conceito de “cidadão” não abarcava negros e escravos alforriados, além do fato de que havia pouquíssimas instituições de ensino, acessíveis somente à elite. Já em 1891, houve a promulgação da primeira constituição republicana, que retirou essa garantia (Fernandes-Sobrinho, 2023).

Em 1932, o Manifesto dos Pioneiros foi um marco ao defender a educação como direito universal e gratuito, base para a Constituição de 1934, que responsabilizou o Estado pela educação e previu um Plano Nacional. O golpe de 1937 interrompeu esses avanços, e o Estado Novo reduziu investimentos na área. A Constituição de 1946 retomou a educação como direito de todos, mas a rede pública ainda era limitada. Com a ditadura militar (1964), a Constituição de 1967 restringiu a obrigatoriedade escolar à faixa de 7 a 14 anos, reduziu progressivamente a gratuidade no ensino médio e superior e ignorou a educação de jovens e adultos (Gomes; Rodrigues; Pita, 2023).

Com o término do regime militar, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que instituiu o Estado Democrático de Direito. O direito à educação é mencionado na Constituição já no artigo 6º, que apresenta, pela primeira vez de forma explícita em um texto constitucional brasileiro, a enumeração dos direitos sociais: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

A Constituição de 1988 também resguarda uma seção (Título VIII, Capítulo III, Seção I) para abordar sobre o direito à educação, dispondo, em seu art. 205, que:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

No artigo 206, o direito à educação passa a ser especificado por meio de seus princípios norteadores, como a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (inc. I), a

liberdade de aprender (inc. II), o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, bem como a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (inc. III), a gratuidade do ensino público (inc. IV) e a garantia de padrão de qualidade (inc. VII), entre outros (Brasil, 1988).

Nesse ponto, é possível destacar a inovação da Carta Magna de 1988 em relação aos textos constitucionais anteriores em diversas questões, sobretudo no que se refere à universalização do direito à educação, desde a Educação Básica até o ensino superior, bem como à sua concepção pautada em ideais democráticos. Essa ideia de uma educação acessível a todos também reaparece no art. 208, no qual são delimitados os deveres do Estado para a efetivação da educação, *in verbis*:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Brasil, 1988).

7

Como pode ser observado, a CF/88 representou importante avanço ao tornar a Educação Básica obrigatória e gratuita, ampliando progressivamente o acesso e buscando sua universalização, inclusive por meio da Educação de Jovens e Adultos (EJA) para quem não estudou na idade adequada. Previu também atendimento educacional especializado para pessoas com deficiência e políticas de permanência, como transporte, alimentação e assistência à saúde, reconhecendo que garantir a educação vai além da matrícula e exige condições concretas para que o estudante permaneça na escola (Brasil, 1988).

Ademais, os §§ 1º e 2º do art. 208 estabelecem que o acesso ao ensino gratuito constitui direito público subjetivo, e seu não oferecimento, ou oferta irregular, acarreta a responsabilização da autoridade competente. De acordo com Ribeiro, Pena e Baganha (2020), o direito público subjetivo permite que qualquer pessoa exija diretamente do Estado o cumprimento do dever de garantir a educação, especialmente no que se refere ao ensino obrigatório.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao reconhecer expressamente a educação como esse tipo de direito, assegurando sua exigibilidade imediata e proteção jurídica. Até então, a

educação era tratada apenas como um direito objetivo, isto é, ela era imposta pelo Estado à sociedade (*norma agendi*), não sendo possível demandar o seu cumprimento (Ribeiro; Pena; Baganha, 2020). Assim, com a CF/88, consolidou-se o entendimento de que o Estado não pode negar o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, podendo o cidadão exigir a sua oferta.

Dessa forma, é possível afirmar que, a partir da Constituição de 1988, a educação passa a ser efetivamente, ao menos no plano constitucional, um direito social garantido a toda a população. Cabe citar também importantes normas infraconstitucionais pós-CF/88 voltadas à regulação e efetivação da educação gratuita e universal no país, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n.º 9.394/1996) e os Planos Nacionais de Educação (PNEs) (Ribeiro; Pena; Baganha, 2020).

Apesar do inegável avanço em relação ao direito à educação com a Carta Magna de 1988, conforme previsto no inciso VII do art. 206 da CF/88, o seu cumprimento vai além de sua oferta, abrangendo também a qualidade com que é oferecida. Essa questão envolve não apenas aspectos curriculares e de infraestrutura, mas também os efeitos que a desigualdade social exerce sobre a instrução formal do indivíduo, tema que será discutido a seguir.

### **2.3 Efeitos da Desigualdade Social no Acesso à Educação de Qualidade: Lei n.º 13.935/2019**

A garantia constitucional do direito à educação de qualidade, prevista na Constituição Federal de 1988, tem como um de seus principais obstáculos a desigualdade social que permeia a sociedade brasileira. Embora o texto constitucional tenha universalizado o acesso à Educação Básica, o cumprimento dessa promessa depende de condições materiais e subjetivas que transcendem a oferta de vagas ou a existência de currículos pedagógicos bem estruturados.

A qualidade da educação, conforme Rocha (2025), envolve dimensões que abrangem desde a infraestrutura física das escolas até os processos relacionais que nelas se estabelecem, tais como o clima organizacional, a formação docente e a capacidade da instituição escolar de dialogar com a realidade de vida dos estudantes. Sob essa perspectiva, a desigualdade social não constitui fator externo à escola: ela molda as trajetórias dos alunos e condiciona as possibilidades de aprendizagem e de permanência no ambiente escolar.

Exemplo inequívoco desse fenômeno são os dados relativos ao número de crianças e adolescentes que permanecem fora das escolas brasileiras, a despeito da existência de vagas. De acordo com estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2022), aproximadamente 2 milhões de crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória encontravam-se fora da escola no Brasil naquele ano, com concentração de excluídos entre

aqueles oriundos de famílias das classes D e E, em proporção quatro vezes superior à verificada entre as classes A e B.

A pandemia de Covid-19 agravou esse cenário, expondo as assimetrias preexistentes entre redes públicas estaduais e municipais no que concerne ao acesso a recursos tecnológicos e à continuidade do ensino. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP, 2025), a taxa de distorção idade-série, que mede a proporção de alunos com dois ou mais anos de atraso escolar atingiu, em 2025, 16,1% no Ensino Fundamental e 24,3% no Ensino Médio em âmbito nacional. Para Oliveira e Tejadas (2024), esses indicadores revelam que a permanência formal na escola não se traduz, necessariamente, em efetiva aprendizagem.

Por sua vez, fenômenos como o bullying, registrado entre 40,3% dos estudantes pesquisados pela Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) em 2019, as crescentes manifestações de sofrimento psíquico, como ansiedade, depressão e automutilação, os conflitos familiares e as situações de violência doméstica consolidam-se como expressões da questão social que invadem o cotidiano escolar e interferem diretamente no desempenho e na permanência dos estudantes (IBGE, 2021).

Diante desse panorama, os desafios enfrentados pelas escolas vão além das questões de ordem curricular ou pedagógica. Conforme demonstra Soares (2026), em pesquisa realizada com 2.033 registros de atendimentos psicossociais em escolas públicas do estado do Amapá, as demandas que chegam às equipes multiprofissionais revelam a centralidade dos determinantes sociais da saúde no ambiente escolar: 33,06% dos atendimentos correspondiam a solicitações de acompanhamento psicológico; 21,50%, a sintomas de ansiedade e depressão; 8,56%, a conflitos familiares; e 4,72%, a situações de violência doméstica.

Ainda, de acordo com Soares (2026), esses números expressam algo que as pesquisas em Serviço Social e Psicologia já apontavam: as dificuldades de aprendizagem, a evasão e o abandono escolar frequentemente não derivam de limitações cognitivas individuais dos alunos, mas de condições estruturais que afetam a vida dentro e fora da escola.

Em complemento, Michelato e Rodrigues (2023, p. 9) destacam que a maioria dos estudantes que enfrenta essas dificuldades convive com a pobreza, a desigualdade, a opressão e a marginalização, pois “[...] a ausência de renda obriga crianças e adolescentes a trabalharem para sustentar suas famílias, expondo as condições precárias de vida dos grupos pobres e oprimidos”. Por sua vez, o professor, isoladamente, não dispõe de formação nem de instrumentos suficientes para responder a essa complexidade; o reconhecimento desse limite

constitui o ponto de partida para a construção de uma política pública que incorpore o Serviço Social e a Psicologia às redes públicas de ensino.

É precisamente nesse contexto que emerge, após quase duas décadas de mobilização das categorias profissionais do Serviço Social e da Psicologia, a Lei n.º 13.935, de 11 de dezembro de 2019. A referida norma dispõe, em seu art. 1º, que as redes públicas de Educação Básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais (Brasil, 2019).

O § 1º do art. 1º estabelece que essas equipes deverão desenvolver ações voltadas à melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, “com a participação da comunidade escolar, atuando na mediação das relações sociais e institucionais”. O § 2º do mesmo artigo complementa essa determinação ao fixar que “trabalho da equipe multiprofissional deverá considerar o projeto político-pedagógico das redes públicas de Educação Básica e dos seus estabelecimentos de ensino” (Brasil, 2019). Trata-se, portanto, de legislação que reconhece formalmente a necessidade de que a escola transcenda sua função exclusivamente pedagógica para constituir-se como espaço de proteção de direitos, de escuta qualificada e de articulação intersetorial com outras políticas públicas, como as de saúde e de assistência social.

O percurso que conduziu à aprovação dessa lei é uma expressão da resistência histórica à ampliação do campo de atuação do Serviço Social e da Psicologia na Educação Básica. O projeto de lei originário remonta ao ano 2000, e sua tramitação estendeu-se por quase duas décadas, permeada por disputas orçamentárias, imprecisões quanto às fontes de financiamento e resistências institucionais (Oliveira; Tejedas, 2024).

Melo (2022) destaca que a aprovação da Lei n.º 13.935/2019 ocorreu em cenário político adverso, tornando-se, paradoxalmente, conquista expressiva diante das correlações de força então predominantes. Não obstante, a lei é reconhecidamente genérica, sendo composta por apenas três artigos que não detalham a forma de organização das equipes, os critérios de contratação, a proporção de profissionais por escola ou as fontes específicas de financiamento, remetendo a regulamentações complementares que, em muitos municípios, ainda não foram editadas.

#### **2.4 Judicialização e Controle das Políticas Públicas**

Mesmo com a exigência legal, e a importância social, da inclusão de profissionais de Psicologia e Serviço Social na Educação Básica, nem sempre essa determinação é efetivada na prática. Assim, faz-se necessário discutir sobre o processo de judicialização e os instrumentos

de controle das políticas públicas. De acordo com Teixeira *et al.* (2019), a constitucionalização dos direitos sociais promovida pela Carta de 1988 gerou uma mudança na ordem jurídica brasileira. Os compromissos assumidos pelo Estado no texto constitucional passaram a ter, ao menos em tese, a qualidade de obrigações juridicamente exigíveis.

Essa transformação deu origem ao fenômeno de judicialização das políticas públicas, entendida como a migração de demandas originalmente pertencentes à esfera política e administrativa para o Poder Judiciário. Em outras palavras, a judicialização trata-se do processo em que o Judiciário é instado a pronunciar-se sobre matérias que, em princípio, deveriam ser resolvidas pelos poderes políticos eleitos, mas que, em virtude da inação ou do descumprimento de obrigações constitucionais por esses poderes, passam a ser objeto de litigância judicial (Barroso, 2009).

No campo dos direitos sociais, esse fenômeno se manifesta quando o Estado, a despeito de obrigações constitucionais e legais expressas, omite-se na adoção das medidas necessárias para sua efetivação. A omissão da administração pública converte-se, assim, em pressuposto de ação judicial. Um dos pilares teóricos mais relevantes para a compreensão da sindicabilidade judicial dos direitos sociais é a teoria do mínimo existencial (Barcellos, 2002).

Segundo a teoria, os direitos fundamentais de caráter prestacional, composto pelas condições materiais mínimas sem as quais a dignidade humana se torna inviável, não estão sujeitos à discricionariedade política do legislador ou do administrador, sendo diretamente exigível perante o Poder Judiciário. Para Barcellos (2002, p. 246), o mínimo existencial é “um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas”. Contudo, conforme destacam Schier e Schier (2018), a exigibilidade judicial dos direitos sociais encontra um limite teórico na denominada cláusula da reserva do possível, segundo a qual a concretização de direitos prestacionais estaria condicionada à disponibilidade de recursos orçamentários e à razoabilidade da prestação exigida.

Sobre o assunto, Sarlet e Figueiredo (2008) esclarecem que a transposição dessa cláusula para o direito brasileiro gerou distorções importantes, pois no contexto alemão ela buscava relativizar pretensões subjetivas individuais, e não justificar a inação estatal diante de omissões sistemáticas na efetivação de direitos sociais. A reserva do possível, nessa perspectiva, não pode funcionar como escudo para o Poder Público se furtar ao cumprimento de obrigações mínimas impostas pela Constituição.

Esse entendimento foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao apreciar uma Medida Cautelar na ADPF 45. Na fundamentação do então Ministro-Relator Celso de Mello, ficou assentado que a cláusula da reserva do possível não pode ser oposta à realização do mínimo existencial, sob pena de o Estado, invocando pretexto de natureza financeira, inviabilizar a implementação de direitos de segunda geração expressamente garantidos pelo texto constitucional (STF, 2004). Esse precedente é o referencial obrigatório nas discussões sobre a exigibilidade judicial de políticas públicas de saúde e educação.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê, nessa seara, instrumentos processuais específicos para a tutela coletiva de direitos sociais. A Constituição Federal, em seu art. 129, inciso III, atribui ao Ministério Público a função institucional de promover a ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos, categoria que abrange, sem controvérsia doutrinária ou jurisprudencial relevante, o direito à educação de qualidade (Brasil, 1988).

Em complemento, a Lei n.º 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública, regula esse instrumento, admitindo como pedido a condenação do réu em obrigação de fazer ou não fazer, o que, no contexto das políticas educacionais, se traduz na possibilidade de o Judiciário determinar ao Poder Executivo a adoção das providências administrativas e orçamentárias necessárias ao cumprimento de uma obrigação legal (Brasil, 1985).

Além da ação civil pública, o mandado de injunção coletivo, regulamentado pela Lei n.º 13.300/2016, constitui instrumento vocacionado a suprir a ausência de norma regulamentadora que impeça o exercício de direito constitucional. A legitimidade ativa para sua impetração abrange, entre outros, o Ministério Público, as entidades de classe e as associações representativas de grupos ou categorias afetados pela omissão normativa (Brasil, 2016). Diferentemente da ação civil pública, que combate a omissão executiva em cumprir a lei existente, o mandado de injunção se dirige à lacuna normativa que impede a efetivação do direito.

Especificamente sobre o caso do direito à educação, Ribeiro, Pena e Baganha (2020) assinalam que a sua judicialização, embora historicamente menos intensa que a do direito à saúde, tem crescido de forma consistente no Brasil, com o Judiciário sendo cada vez mais acionado para garantir o cumprimento de obrigações legais pelos entes municipais. A articulação entre controle externo, controle ministerial e controle jurisdicional constitui, assim, o arcabouço institucional por meio do qual o Estado de Direito pode responder à omissão sistemática dos administradores públicos em face de normas que expressam direitos

fundamentais dos cidadãos. Com isso posto, é possível passar agora para a metodologia utilizada para a elaboração da pesquisa, conforme é apresentado a seguir.

### 3 MATERIAIS E MÉTODOS

O presente estudo trata-se de uma revisão narrativa da literatura, de abordagem qualitativa e com fins descritivos, voltada para analisar os desafios para a plena implementação da Lei n.º 13.935/2019 pelos municípios, no que se refere a inclusão de Psicologia e Assistência Social na rede pública de ensino. As fontes de informação foram publicações acadêmicas sobre o tema, como artigos publicados em revistas científicas, dissertações de mestrado e teses de doutorado, livros de autores renomados, além do próprio arcabouço legal brasileiro, com destaque para a Lei n.º 13.935/2019.

Como método de obtenção das publicações acadêmicas sobre o assunto, foram selecionados materiais pertencentes ao acervo pessoal da autora, além da realização de um levantamento bibliográfico a partir das bases de dados Portal de Periódicos da CAPES, SciELO (*Scientific Electronic Library Online*) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. As buscas foram realizadas no mês de abril de 2026. Nessas bases, foram aplicadas as seguintes combinações de palavras-chave, junto ao operador booleano AND: “administração municipal” AND “educação” AND “Lei n.º 13.935/2019” AND “desafios”; “psicologia” AND “serviço social”. Aos conjuntos de palavras-chave, aplicou-se um filtro temporal de 2020 a 2025, correspondente aos últimos seis anos.

O levantamento nas bases de dados culminou em aproximadamente 300 resultados. Assim, passou-se ao processo de seleção, com a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão. Os critérios de inclusão adotados foram: possuir, em seu título ou resumo, três ou mais palavras-chave utilizadas na busca; ter conexão com o tema de pesquisa (aplicação da Lei n.º 13.935/2019 no âmbito da Administração Municipal), a partir da leitura do resumo; e ser uma publicação fidedigna, incluindo artigos científicos publicados em revistas científicas, dissertações, teses e/ou livros publicados por autores de renome. As publicações incluídas foram analisadas a partir de critérios de exclusão, que foram: textos duplicados entre as bases de dados; não possuir todo o conteúdo disponibilizado de forma gratuita; e literatura opinativa (ex.: artigo de opinião), sem ancoragem metodológica.

Após a aplicação dos critérios de seleção, chegou-se ao corpus de revisão de 20 textos para construção dos resultados e discussão, considerando o resultado do levantamento e da seleção da literatura (12 textos) e o arcabouço legal brasileiro (CF/88, Lei n.º 7.347/1985, Lei n.º

8.429/1992, Lei n.º 13.935/2019, Lei n.º 14.113/2020, Lei n.º 14.276/2021 e Lei n.º 14.819/2024). O método de análise do corpus de revisão consistiu na leitura dos textos e na seleção de trechos para embasar a escrita, comparando diferentes informações sobre o tema de pesquisa, a fim de alcançar o objetivo delimitado.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao analisar a literatura sobre a implementação da Lei n.º 13.935/2019, emerge um cenário de distância entre o que prevê a norma e a realidade operacional da administração pública municipal brasileira. Um dos principais indicadores dessa disparidade reside nos dados acerca dessa implementação. De acordo com o Conselho Federal de Psicologia (CFP), apenas 85 escolas da rede pública brasileira encontravam-se em conformidade com as disposições da Lei n.º 13.935/2019 até setembro de 2023, em um universo de mais de 136.000 instituições públicas de ensino municipais e estaduais (Ferreira, 2025).

Esse dado evidencia a magnitude do descompasso entre a norma e a prática: mesmo após quatro anos da promulgação da lei, menos de 0,1% das escolas públicas brasileiras dispunham de equipes multiprofissionais compostas por psicólogos e assistentes sociais, conforme determinado pelo art. 1º da referida legislação. Os obstáculos à implementação não são, portanto, marginais ou transitórios, mas estruturais e multidimensionais (Dias; Domingues; Góis, 2024).

14

Um desses obstáculos diz respeito à capacidade dos municípios de financiar a inclusão desses profissionais na rede municipal de ensino. A Lei n.º 13.935/2019 não estabeleceu, em seu texto, a fonte específica de custeio para a contratação dos profissionais que determina. Essa lacuna foi parcialmente preenchida pela Lei n.º 14.113/2020, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), reconhecendo os psicólogos e assistentes sociais como profissionais da educação e permitindo que sua remuneração fosse custeada pela parcela de 70% do fundo destinada ao pagamento de profissionais em efetivo exercício (Brasil, 2020).

Essa conquista, contudo, foi revertida no ano seguinte pela Lei n.º 14.276/2021, que alterou o FUNDEB e restringiu a possibilidade de remuneração desses profissionais “[...] à parcela dos 30% não subvinculada, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos” (Oliveira; Tejadas, 2024, p. 235). Essa reviravolta produziu efeitos imediatos sobre as possibilidades concretas de implementação da lei no âmbito municipal. Conforme pontuam Araújo *et al.* (2022), o desfinanciamento da educação pública, agravado pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, que congelou por vinte anos os gastos públicos em termos

reais, já havia comprometido seriamente a capacidade de investimento das redes municipais de ensino.

Oliveira e Tejadas (2024) argumentam que, sem o financiamento federal, os municípios de menor capacidade fiscal ficaram desprovidos de fontes regulares de custeio para a contratação dos profissionais exigidos pela lei, transferindo para a disputa orçamentária local uma decisão que, por sua natureza, deveria estar amparada em garantia financeira de âmbito nacional. Em municípios de menor porte, cuja arrecadação própria é proporcionalmente reduzida, o orçamento depende em grande medida de repasses federais para o custeio da máquina pública, inclusive das despesas com pessoal.

Além da dimensão orçamentária, a ausência de regulamentação específica nos estados e municípios constitui obstáculo igualmente relevante. A Lei n.º 13.935/2019, composta por apenas três artigos, não discrimina o número de profissionais por escola, os critérios de distribuição, a forma de contratação, a carga horária, as atribuições específicas ou os mecanismos de monitoramento das equipes multiprofissionais. Essa imprecisão normativa, apontada por Melo (2022) como característica estrutural da legislação, desloca para os entes federados a responsabilidade de preencher os vazios regulatórios, tarefa que, na prática, tem sido cumprida de forma heterogênea e fragmentada ou, frequentemente, omitida.

Sobre o assunto, Silva (2024) destaca que o estado de Minas Gerais é o exemplo mais tácito de tentativa de regulamentação estadual da lei. Por meio da Resolução nº 4.701/2022, da Secretaria de Estado de Educação (SEE/MG), o estado formalizou as diretrizes para a atuação de psicólogos e assistentes sociais nas escolas estaduais, estruturando o denominado Núcleo de Acolhimento Educacional (NAE), composto por 47 Superintendências Regionais de Ensino (SER). Inicialmente, o modelo previa a alocação de um psicólogo e um assistente social para atender grupos de cinco escolas, sendo ampliado para dois profissionais nos municípios com maior número de unidades escolares.

Ainda que esse modelo não atenda plenamente ao espírito da lei, que pressupõe equipes presentes nas próprias unidades escolares, e não itinerantes entre grupos de escolas, representa um importante avanço em relação à maioria dos estados brasileiros, que sequer editaram normativas locais específicas. De modo geral, a efetivação da Lei n.º 13.935/2019 permanece condicionada ao princípio da autonomia federativa, “[...] o que resulta em diferentes estágios de implementação da legislação” (Ferreira, 2025, p. 39), produzindo assimetrias territoriais que aprofundam as desigualdades educacionais preexistentes.

Associada à questão regulatória está a problemática da forma de inserção dos profissionais nas redes de ensino, que envolve disputas sobre vínculo funcional, plano de cargos, carreiras e remunerações e realização de concurso público. A contratação de psicólogos e assistentes sociais por vínculos precários, como contratos temporários, estágios remunerados ou terceirização de serviços, compromete a continuidade do trabalho, dificulta a constituição de vínculos com a comunidade escolar e fragiliza a qualidade da intervenção psicossocial (Souza; Ribeiro, 2025).

De acordo com Ferreira (2025), a ausência de concurso público e de adequação dos planos de cargos, carreiras e remunerações de psicólogos e assistentes sociais nas câmaras municipais e assembleias legislativas estaduais tende a fazer com que a implementação da lei ocorra de forma transitória e sujeita às oscilações políticas e orçamentárias de cada gestão.

Outro fator que perpassa todos os demais obstáculos e funciona como denominador comum das dificuldades à implementação é a baixa prioridade política atribuída pelos gestores municipais ao cumprimento da lei. Conforme sustentam Michelato e Rodrigues (2023), a efetivação da Lei n.º 13.935/2019 depende de decisões locais, de planejamento orçamentário e de articulação institucional consistente, condições que somente se materializam quando há vontade política ativa por parte dos dirigentes da educação municipal.

Essa subutilização normativa está condicionada, em parte, pela inexistência de mecanismos efetivos de monitoramento, avaliação e responsabilização pelo descumprimento da lei. De acordo com Souza e Ribeiro (2025), embora o art. 2º da Lei n.º 13.935/2019 tenha estabelecido o prazo de um ano para que os sistemas de ensino adotassem as providências necessárias, esse prazo foi e é desrespeitado sem que mecanismos sancionatórios tenham sido acionados.

Para Silva (2024), a ausência de instrumentos de monitoramento contínuo da execução da lei constitui um dos aspectos que comprometem tanto a responsabilização dos gestores quanto a possibilidade de avaliação dos resultados das iniciativas implementadas. Sem dados sistematizados sobre o grau de cobertura da lei nos municípios, torna-se inviável identificar onde a política está sendo integralmente cumprida, onde está sendo parcialmente aplicada e onde é inteiramente ignorada.

Em contraponto a essas dificuldades, há experiências que demonstram a viabilidade técnica e o impacto positivo da implementação da lei quando presentes vontade política e arranjo institucional adequado. Um exemplo é o projeto CVEDUC Itinerante, desenvolvido

pela Secretaria de Estado da Educação do Amapá. Com equipes multiprofissionais compostas por psicólogos e assistentes sociais que atuam de forma itinerante nas escolas da rede estadual, o projeto realizou 2.033 atendimentos psicossociais em 2024, identificando como demandas predominantes solicitações de acompanhamento psicológico (33,06%), sintomas de ansiedade e depressão (21,50%), conflitos familiares (8,56%) e situações de violência doméstica (4,72%) (Soares, 2026).

Esses dados evidenciam tanto a dimensão das demandas reprimidas nas escolas públicas, preexistentes à lei e que permanecem invisíveis onde ela não é cumprida, quanto o potencial concreto das equipes multiprofissionais de exercer a função de identificação, acolhimento e encaminhamento que a norma lhes confere. O modelo itinerante, embora represente adaptação à insuficiência de recursos para alocar profissionais em cada unidade escolar, produziu indicadores relevantes: taxa de resolução de 38,43% dos casos atendidos, 29,03% em acompanhamento continuado e encaminhamentos para a rede de proteção em percentuais que atestam a articulação intersetorial entre escola, saúde e assistência social (Soares, 2026).

Merece destaque, igualmente, a sanção da Lei n.º 14.819/2024, que instituiu a Política Nacional de Atenção Psicossocial nas Comunidades Escolares. Segundo Ferreira (2025), essa legislação não revoga nem substitui a Lei n.º 13.935/2019, mas a complementa ao oferecer arcabouço estratégico e intersetorial para sua operacionalização, articulando as áreas de educação, saúde e assistência social por meio do Programa Saúde na Escola (PSE) e prevendo financiamento federal para ações prioritárias em regiões de maior vulnerabilidade.

Enquanto a Lei n.º 13.935/2019 estabelece a obrigatoriedade da presença desses profissionais nas redes de ensino, a Política Nacional de Atenção Psicossocial nas Comunidades Escolares orienta as diretrizes e estratégias para a implementação, configurando-se como instrumento intersetorial que, embora não detenha o mesmo caráter vinculante da norma legal, pode induzir ações coordenadas entre entes federativos. A articulação entre as duas legislações abre perspectivas para que municípios e estados encontrem apoio técnico e, eventualmente, financeiro no âmbito federal para avançar no cumprimento de uma obrigação que, legalmente, já é exigível há mais de cinco anos (Ribeiro, 2025).

Por fim, a constatação do descumprimento sistemático da Lei n.º 13.935/2019 suscita a questão dos mecanismos jurídicos disponíveis para sua exigibilidade. Um ponto a ser discutido nessa seara é se a Lei n.º 13.935/2019 cria direito subjetivo diretamente exigível ou se possui natureza meramente programática. Como já delimitado, o art. 208, §§ 1º e 2º, da CF/88, delimita

o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, cuja não oferta ou oferta irregular acarreta a responsabilização da autoridade competente (Brasil, 1988).

Ainda, a jurisprudência do STF, desde a ADPF 45, consolidou o entendimento de que os direitos sociais são exigíveis judicialmente quando o Estado descumpra obrigações constitucionalmente determinadas, não sendo cabível a invocação indiscriminada da reserva do possível como fundamento da omissão (STF, 2004). No caso da Lei n.º 13.935/2019, ela não se limita a enunciar objetivos políticos, mas sim impõe, em prazo definido pelo seu art. 2º, obrigação específica de resultado, o que reforça seu caráter vinculante.

Michelato e Rodrigues (2023) argumentam que, reconhecida como parte integrante do conteúdo do direito à educação de qualidade previsto no art. 206, inciso VII, da CF/88, a prestação dos serviços de psicologia e serviço social adquire o *status* de direito público subjetivo, exigível diretamente do Estado pelos seus titulares, isto é, os estudantes e as comunidades escolares das redes públicas de ensino.

Considerando, portanto, que a Lei n.º 13.935/2019 gera um direito subjetivo exigível, é possível demandar judicialmente o seu cumprimento. Nesse interim, o Ministério Público é o ator institucional mais bem posicionado para demandar judicialmente o cumprimento da Lei n.º 13.935/2019 no âmbito municipal, por meio de ação civil pública. O art. 129, inciso III, da CF/88 atribui ao *parquet* a função de promover ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos, categoria que abrange o direito à educação de qualidade (Brasil, 1988).

A Lei n.º 7.347/1985, em seu art. 1º, estabelece que a ação civil pública é cabível para a defesa de interesses difusos e coletivos (Brasil, 1985), admitindo como pedido a condenação em obrigação de fazer. No caso aqui discutido, a ação civil pública seria demandada para gerar uma determinação judicial para que o município adote as providências administrativas e orçamentárias necessárias à contratação dos profissionais exigidos pela lei.

Uma outra possibilidade de mecanismo para judicializar o cumprimento da Lei n.º 13.935/2019 que pode ser aventada é o mandado de injunção coletivo, que, segundo o art. 2º da Lei n.º 13.300/2016, é aplicável na “falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais” (Brasil, 2016). Considerando o contexto de não cumprimento da Lei n.º 13.935/2019, o uso do mandado de injunção coletivo somente seria possível quando a omissão for de natureza normativa, isto é, quando estados ou municípios tiverem deixado de editar a regulamentação complementar que a lei genérica pressupõe, tornando inviável sua aplicação prática. Entretanto, conforme visto na literatura consultada o

descumprimento da Lei n.º 13.935/2019 decorre, em maior parte, de omissão executiva em cumprir a lei já existente, caso em que a ação pública coletiva se mostra mais adequada.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê, ainda, mecanismos de responsabilização direta dos administradores públicos, o que pode ser aplicado no descumprimento da Lei n.º 13.935/2019. O mais relevante é a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992). Em seu art. 11, após as modificações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021, tipifica, como ato de improbidade, a prática de ato que, por omissão dolosa, retarde ou deixe de praticar indevidamente ato de ofício necessário ao cumprimento de dever legal (Brasil, 2021).

Assim, apesar da exigência de dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, ainda é possível responsabilizar o gestor que, de forma deliberada e reiterada, deixa de adotar as providências legalmente devidas para a implementação da lei, sobretudo quando ciente da obrigação por recomendação ministerial ou decisão judicial prévia (Brasil, 2021). Seria o caso de gestores públicos municipais que descumprem, deliberadamente, a determinação de incluir profissionais de Psicologia e Serviço Social na rede municipal de ensino, nos moldes da Lei n.º 13.935/2019.

Com base nessas considerações, é possível afirmar que os principais desafios da administração pública municipal para o cumprimento da Lei n.º 13.935/2019 são de natureza combinada: orçamentária, pela indefinição sobre as fontes de financiamento e pelo impacto de limitações fiscais estruturais; administrativa, pela ausência de regulamentação local, de modalidade adequada de contratação e de estruturação das equipes; e política, pela baixa priorização do tema nas gestões locais e pela ausência de mecanismos efetivos de monitoramento e responsabilização por descumprimento.

Essas dimensões interagem de modo a produzir o cenário de implementação deficiente documentado pelos dados disponíveis. As experiências positivas, como o CVEDUC Itinerante no Amapá, demonstram que a implementação é tecnicamente viável e produz resultados mensuráveis, desde que haja decisão política, arranjo institucional mínimo e fontes de financiamento estáveis. O desafio, portanto, não é de ordem técnica ou normativa, mas de efetividade do direito: converter o texto legal em ação pública concreta no cotidiano das redes municipais de ensino.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar os desafios enfrentados pela administração pública municipal para o cumprimento da Lei n.º 13.935/2019, que trata sobre a inclusão de psicólogos e

assistentes sociais nas redes públicas de Educação Básica. Por meio da pesquisa, observou-se que o direito à educação de qualidade é uma garantia constitucional de todo cidadão brasileiro. Todavia, o conceito de “qualidade” não se resume a questões pedagógicas e de ofertas de vagas; também alcança as condições psicossociais para que essa criança ou adolescente consiga aprender.

É nesse bojo que a Lei nº 13.935/2019 foi promulgada, a qual demanda a oferta de profissionais de Psicologia e Assistência Social na rede pública de ensino. Esses profissionais devem atuar em apoio à toda comunidade acadêmica, especialmente os alunos, de modo a mitigar questões de ordem de saúde mental e de condições socioeconômicas que podem levar ao abandono escolar ou baixo rendimento. Entretanto, conforme observado na investigação, a plena implementação dessa legislação encontra-se longe de ser alcançada.

Existem diversos obstáculos que precisam ser enfrentados pelos municípios para a uma oferta desses serviços nas escolas públicas. Entre os mais latentes, tem-se os problemas de financiamento, em que a indefinição sobre as fontes de custeio para a contratação dos profissionais é, desde o início, uma fragilidade central da legislação. A conquista parcial representada pela Lei nº 14.113/2020, que permitia remunerar psicólogos e assistentes sociais pela parcela de 70% do FUNDEB, foi revertida pela Lei nº 14.276/2021, reduzindo a capacidade dos municípios de menor porte fiscal de arcar com esse custo de forma regular. Sem garantia financeira nacional estável, a implementação da lei ficou subordinada à disponibilidade orçamentária local e, em última instância, à vontade política de cada gestão.

20

No plano da regulamentação, a ausência de normativas específicas por parte dos estados e municípios revelou-se um obstáculo de igual relevância. A Lei nº 13.935/2019, composta por apenas três artigos, não definiu número de profissionais por escola, forma de contratação, carga horária ou critérios de distribuição das equipes, lacunas que transferem para o ente local a responsabilidade de preencher o vazio regulatório, sem que a maioria dos municípios tenha cumprido essa tarefa.

No plano político, a revisão convergiu para o diagnóstico de que a baixa priorização da lei pelos gestores municipais é o fator transversal que atravessa e amplifica os demais obstáculos. A inexistência de mecanismos efetivos de monitoramento e de responsabilização pelo descumprimento da norma contribui para que o descumprimento não produza consequências jurídicas ou políticas para os gestores omissos, reduzindo os incentivos para a adoção de medidas de implementação.

Nos casos de descumprimento da Lei nº 13.935/2019, cuja determinação de implementação dos profissionais de Psicologia e Serviço Social pode ser caracterizada como um direito subjetivo exigível, é possível demandar o seu cumprimento na via judicial por meio de ação coletiva pública, ao passo que os gestores municipais também podem ser responsabilizados pelo seu descumprimento por meio da Lei de Improbidade Administrativa, caso observa-se omissão dolosa.

Por outro lado, a experiência positiva do projeto CVEDUC Itinerante, no Amapá, comprova que a implementação é tecnicamente viável e produz resultados mensuráveis no acolhimento de demandas psicossociais da comunidade escolar. Dessa maneira, é possível concluir que existem inúmeros desafios para que a Lei n.º 13.935/2019 seja plenamente implementada, a quais precisam ser superadas para que se garanta efetivamente uma educação de qualidade. Enquanto essa lacuna persistir, a escola pública continuará enfrentando, sem o suporte necessário, as expressões da questão social que atravessam o cotidiano de seus estudantes e comprometem o exercício pleno do direito à educação.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ana Claudia da Silva de *et al.* Assistentes sociais e psicólogos na Educação Básica: desafios e possibilidades enredados nos caminhos da implementação da Lei 13.935/2019. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 4., 2022, Londrina. *Anais Eletrônicos [...]*. Londrina: UEL, 2022. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/2352>. Acesso em: 09 mai. 2026.

ASMANN, Sarah Bastos. Historicidade dos direitos fundamentais e seguridade social. *Revista DCS*, [S.l.], v. 22, n. 79, p. 1-13, 2025. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/2471>. Acesso em: 02 abr. 2026.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Anuário Iberoamericano de Justiça Constitucional*, Madrid, v. 1, n. 13, p. 17-32, 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5124286.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 de out. de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 abr. 2026.

BRASIL. *Lei n.º 13.300, de 23 de junho de 2016*. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24

jun. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm). Acesso em: 02 jun. 2026.

BRASIL. *Lei n.º 13.935, de 11 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de dez. de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13935.htm). Acesso em: 29 mar. 2026.

BRASIL. *Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) [...]. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de dez. de 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm). Acesso em: 29 mar. 2026.

BRASIL. *Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei n.º 8.429/1992 [...]. Diário Oficial da União, Brasília, 26 out. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm). Acesso em: 02 jun. 2026.

BRASIL. *Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 02 jun. 2026.

DIAS, Camile Vitória Marques; DOMINGUES, Jovana Arcine; GÓIS, José Cristiano de. A falta de profissionais qualificados para cuidar da saúde mental dos alunos de Ensino Médio nos municípios de Registro/SP e Pariquera-Açu/SP. *Revista Tópicos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 14, p. 1-35, 2024. Disponível em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/a-falta-de-profissionais-qualificados-para-cuidar-da-saude-mental-dos-alunos-de-ensino-medio-nos-municipios-de-registro-sp-e-pariquera-acu-sp>. Acesso em: 14 mai. 2026.

FERNANDES, Aníbal Moura; MORGADO, Elsa Gabriel. A educação: um direito fundamental para concretização da democracia. *Revista de Direito & Desenvolvimento da UniCatólica*, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 2-5, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.unicatolicaquixada.edu.br/index.php/rdd/article/download/1517/1796>. Acesso em: 04 abr. 2026.

FERNANDES-SOBRINHO, Marcos. Constitucionalização do direito à educação no estado brasileiro: avanços e desafios sombreados na consciência coletiva às desigualdades de acesso. *Direito & Realidade*, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 78-106, 2023. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/direito-realidade/article/view/3211>. Acesso em: 03 abr. 2026.

FERREIRA, Maria do Socorro Antunes Pereira. *A implementação da Lei 13.935/2019: desafios e perspectivas para a inserção de psicólogos(as) e assistentes sociais na educação básica*. 2025. 58 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2025. Disponível em: <https://dspace.sti.ufcg.edu.br/handle/riufcg/44306>. Acesso em: 29 abr. 2026.

FIGUEIREDO, Ivanilda. A importância das lutas sociais do século XIX na construção os direitos fundamentais. *Revista Interdisciplinar do Direito*, [S.l.], v. 23, n. 2, p. 1-19, 2025. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/1807>. Acesso em: 04 abr. 2026.

GOMES, Marco Antônio de Oliveira; RODRIGUES, Adriana Aparecida; PITA, Crislaine Aparecida. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932): consolidação de interesses. *Acta Scientiarum*, [S.l.], v. 45, n. e57200, p. 1-9, 2023. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S2178-52012023000100103&script=sci\\_arttext](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S2178-52012023000100103&script=sci_arttext). Acesso em: 06 abr. 2026.

HACK, Ricardo; ROSTIROLA, Camila Regina. Direito à Educação de Qualidade: uma análise dos marcos normativos. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 49, n. e136054, p. 1-22, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-6236136054vso1>. Acesso em: 30 mar. 2026.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa nacional de saúde do escolar: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/ad542e8a6ea81cd154e61fc7edf39doo.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/ad542e8a6ea81cd154e61fc7edf39doo.pdf). Acesso em: 15 mai. 2026.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Taxa de distorção idade-série 2025 - Brasil*. Brasília: INEP, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-distorcao-idade-serie>. Acesso em: 12 mai. 2026.

MAISTROVICZ, Andreliane Godoy; SILVA, Claudia Neves. Serviço social e educação – o marco da implementação da Lei n.º 13.935/2019. In: Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos, 4., 2022, Londrina. *Anais Eletrônicos [...]*. Londrina: UEL, 2022. p. e2471. Disponível em: <https://anais.uel.br/portal/index.php/conserdigeo/article/view/2471>. Acesso em: 29 mar. 2026.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

MELO, Raina Beatriz dos Santos. A atuação do Serviço Social frente à Lei 13.935/2019: sua composição legislativa e o atual contexto. *Moitara*, [S.l.], v. 1, n. 9, p. 20-26, 2022. Disponível em: <https://publicacoes.unigranrio.edu.br/mrss/article/view/7948>. Acesso em: 15 mai. 2026.

MICHELATO, Luiz Henrique; RODRIGUES, Romário Rocha. Políticas públicas de educação e a Lei nº 13.935/2019: Serviço Social e Psicologia na Educação Básica. *Conversas em Psicologia*, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 1-15, 2023. DOI: <https://doi.org/10.33872/conversaspsico.v4n1.politicas>. Acesso em: 21 mai. 2026.

OLIVEIRA, Fabiana Aguiar de; TEJADAS, Silvia da Silva. O direito à educação básica de qualidade: possíveis contribuições do serviço social. *Temporalis*, Brasília, v. 24, n. 47, p. 222-243, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.ufes.br/temporalis/article/view/44076>. Acesso em: 05 mai. 2026.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 02 abr. 2026.

RIBEIRO, Luiz Paulo. Saúde mental escolar como política pública: avanços e desafios da Política Nacional de Atenção Psicossocial a Comunidades Escolares. *Caminhos da Educação*, Teresina, v. 7, n. 2, p. e01-14, 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufpi.br/index.php/cedsd/article/view/6863>. Acesso em: 02 mai. 2026.

RIBEIRO, Marcelo Costa; PENA, Neide; BAGANHA, Ronaldo Júlio. Direito à educação e sua judicialização: aspectos fundamentais. *Cadernos de Pós-graduação*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 159-172, 2020. Disponível em: <https://uninove.emnuvens.com.br/cadernosdepos/article/view/18112>. Acesso em: 07 abr. 2026.

ROCHA, Maria Zélia Borba. Os pêndulos do direito à educação no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 55, n. e11188, p. 1-22, 2025. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0100-15742025000100510&script=sci\\_arttext](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0100-15742025000100510&script=sci_arttext). Acesso em: 03 abr. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, pp. 11-53.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A@C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 18, n. 74, p. 67-96, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21056/aec.v19i74.1047>. Acesso em: 02 jun. 2026.

SILVA, Jeane Azevedo. *Compreendendo os desafios da Lei nº 13.935/2019: uma análise crítica*. 2024. 37 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) — Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2024. Disponível em: [https://sip.prg.ufla.br/arquivos/php/bibliotecas/repositorio/download\\_documento/baixar\\_por\\_anosemestre\\_matricula.php?arquivo=2024I\\_202011107](https://sip.prg.ufla.br/arquivos/php/bibliotecas/repositorio/download_documento/baixar_por_anosemestre_matricula.php?arquivo=2024I_202011107). Acesso em: 13 mai. 2026.

SOARES, Cláudio Afonso. Efetivação da Lei nº 13.935/2019 no contexto amazônico: análise dos atendimentos psicossociais do Projeto CVEDUC Itinerante. *Revista Tópicos*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 32, p. 1-34, 2026. Disponível em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/efetivacao-da-lei-n-13-935-2019-no-contexto-amazonico-analise-dos-atendimentos-psicossociais-do-projeto-cveduc-itinerante>. Acesso em: 11 mai. 2026.

SOUZA, Carlos Alexandre Lima de; SOUZA, Vilma Carla Lima de. O direito à educação nas constituições brasileiras. *Epitaya E-books*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 11, p. 140-151, 2021. Disponível em: <https://portal.epitaya.com.br/index.php/ebooks/article/view/271/221>. Acesso em: 01 abr. 2026.

SOUZA, Leila Kalinny Gomes de; RIBEIRO, Marcelo Silva de Souza. Lei 13.935/2019: Ações dos conselhos de psicologia da região centro-oeste. *Psicologia da Educação*, São Paulo, v. 1, n. 58,

p. 100-111, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/2175-3520.2025i58p100-111>. Acesso em: 11 mai. 2026.

SOUZA, Maicon Melito. Teoria geracional dos direitos humanos em doutrina, lei e jurisprudência. *Revista de Direito do CAPP*, Ouro Preto, v. 1, n. 1, p. 159-174, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufop.br/capp/article/view/4930>. Acesso em: 05 abr. 2026.

STF, Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 45*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29 de abril de 2004. Diário da Justiça, Brasília, 04 mai. 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>. Acesso em: 02 jun. 2026.

TEIXEIRA, Winston de Araújo. A democracia e a judicialização dos direitos sociais. *Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social*, Belém, v. 5, n. 2, p. 61-83, 2019. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/97f2/1cca827645d81e9597df9dd382b24e7108d4.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2026.

UNICEF. *UNICEF: 2 milhões de crianças e jovens estão fora da escola no Brasil*. Portal UNICEF, 16 de setembro de 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/199454-unicef-2-milhões-de-crianças-e-jovens-estão-fora-da-escola-no-brasil>. Acesso em: 21 mai. 2026.