



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ELKA CÂNDIDA DE OLIVEIRA MACHADO

**Judicialização da educação infantil no Estado de Goiás no período
2009-2019: análises e desafios**

GOIÂNIA
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

☐ Dissertação ☒ Tese

2. Nome completo do autor

Elka Cândida de Oliveira Machado

3. Título do trabalho

JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DE GOIÁS NO PERÍODO 2009-2019: ANÁLISES E DESAFIOS

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Da Costa Britto Pereira Lima, Professora do Magistério Superior**, em 21/12/2021, às 07:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **ELKA CANDIDA DE OLIVEIRA MACHADO, Discente**, em 26/01/2022, às 19:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do



[Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2578699** e o código CRC **19F70AE2**.

Referência: Processo nº 23070.054918/2021-83

SEI nº 2578699

ELKA CÂNDIDA DE OLIVEIRA MACHADO

**Judicialização da educação infantil no Estado de Goiás no período
2009-2019: análises e desafios**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de concentração: Educação

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Daniela da Costa Britto Pereira Lima

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Renata Ramos da Silva Carvalho

**GOIÂNIA
2022**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Machado, Elka Cândida de Oliveira

Judicialização da educação infantil no Estado de Goiás no período
2009-2019 [manuscrito] : análises e desafios / Elka Cândida de
Oliveira Machado. - 2022.
324, f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima; co
orientadora Dra. Renata Ramos da Silva Carvalho.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de
Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação, Goiânia, 2022.
Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, mapas, abreviaturas, gráfico, lista de figuras, lista de
tabelas.

1. Educação infantil. 2. Políticas públicas. 3. Judicialização da
educação infantil. 4. Estado de Goiás. I. Lima, Daniela da Costa Britto
Pereira, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ATA DE DEFESA DE TESE

Ata Nº **68** da sessão de Defesa de Tese de **Elka Cândida de Oliveira Machado** que confere o título de **Doutora em Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás-PPGE/FE/UFG, na *área de concentração em Educação*.

Aos **vinte e nove dias do mês de novembro de dois mil e vinte e um (29/11/2021)**, a partir das **14:00**, em plataforma virtual no link público <http://meet.google.com/byi-fikt-nhx>, realizou-se a sessão pública de Defesa de Tese intitulada **"JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DE GOIÁS NO PERÍODO 2009-2019: ANÁLISES E DESAFIOS"**. Os trabalhos foram instalados pela Orientadora Prof^ª. Dr^ª. **Daniela da Costa Britto Pereira Lima (PPGE/FE/UFG)**, doutora em **Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento** pela **UFRJ** e pela Coorientadora Prof.^a Dr^a **Renata Ramos da Silva Carvalho (PPGE/UEG Inhumas)**, doutora em **Educação** pela **UFG**, com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **USP** - membro titular interno, Prof. Dr. **Luiz Fernandes Dourado (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **UFRJ** - membro titular interno, Prof^ª. Dr^a. **Marlene Barbosa de Freitas Reis (PPGE/UEG/Inhumas)**, doutora em **Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento** pela **UFRJ** - membro titular externo e Prof^ª Dr^a **Cláudia Tavares do Amaral (PPGEDUC/Universidade Federal de Catalão)** doutora em **Educação** pela **Universidade de Lisboa** - membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Tese, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pela Prof^ª. Dr^a. Daniela da Costa Britto Pereira Lima, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos vinte e nove dias do mês de novembro de dois mil e vinte e um.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^a. Daniela da Costa Britto Pereira LimaProf.^a Dr^a Renata Ramos da Silva Carvalho

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira

Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado

Prof^ª. Dr^a. Marlene Barbosa de Freitas ReisProf^ª Dr^a Cláudia Tavares do Amaral

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Da Costa Britto Pereira Lima, Professora do Magistério Superior**, em 29/11/2021, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Ferreira De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 30/11/2021, às 07:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernandes Dourado, Usuário Externo**, em 10/12/2021, às 09:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marlene Barbosa de Freitas Reis, Usuário Externo**, em 10/12/2021, às 14:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renata Ramos da Silva Carvalho, Usuário Externo**, em 14/12/2021, às 18:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cláudia Tavares Do Amaral, Professora do Magistério Superior**, em 15/12/2021, às 09:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2510575** e o código CRC **7CE82993**.

Referência: Processo nº 23070.054918/2021-83

SEI nº 2510575

DEDICATÓRIA

Aos que amam as crianças, educando-as e protegendo os seus direitos.

A meus pais Edson e Solimar pelo amor incondicional.

A meu esposo Jerônimo Otávio pelo amor, carinho, compreensão e
apoio durante esta caminhada.

A meus filhos Otávio e Enzo pelo amor e compartilhamento de
muitas lições de vida.

AGRADECIMENTOS

Se existem lugares e momentos para agradecimentos mais genuínos, um ciclo de construção de um conhecimento acadêmico é um deles. Isso porque incertezas, renúncias e desafios em relação ao saber só são superados pelo arrimo de muitos.

Dessa forma, tenho uma dívida para com aqueles que me ajudaram a fazer esta pesquisa acontecer.

À minha família, meus amores, Jerônimo Otávio, Otávio e Enzo, por todo o amor a mim dedicado, pelo apoio e incentivo permanentes para que eu prosseguisse nos estudos. A meus pais Edson e Solimar sempre prontos a me socorrer. A todos eles agradeço a compreensão diante da ausência por longas horas.

Agradeço à minha orientadora, Daniela da Costa Britto Pereira Lima, pelos direcionamentos certos em todo o curso de pós-graduação e durante toda a pesquisa, continuamente acompanhados de muito entusiasmo e carinho. Fundamental o seu papel na minha trajetória acadêmica, da escolha das disciplinas às publicações, da construção do objeto de pesquisa à defesa de uma tese, por meio de uma condução com absoluta precisão de métodos e uma peculiar didática que levaram a superações pessoais e à alegria pelas descobertas. Sigo em frente, com profunda gratidão, admiração e respeito por sua missão de ensinar com excelência.

Gratidão à minha coorientadora, Renata Ramos da Silva Carvalho, por todos os apontamentos relevantes em relação ao aprimoramento dos dados, à sugestão de temas e às constantes leituras que delinearão e ampararão este estudo.

Agradeço às professoras Cláudia Tavares do Amaral, Marlene Barbosa de Freitas Reis e ao professor Luiz Fernandes Dourado as valiosas contribuições a esta pesquisa dadas no momento da qualificação, bem como ao professor João Ferreira de Oliveira pela oportuna colaboração por ocasião de sua participação na banca de defesa.

Igualmente, estendo meus agradecimentos aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) que compartilham diariamente uma grande rede de conhecimentos científicos sobre educação, contribuindo sistemática e incansavelmente para a sua qualidade e, em especial, para os distintos olhares em relação ao objeto de estudo aqui tratado. Também aos servidores que prontamente atendem a nossas solicitações.

Aos colegas orientandos e ex-orientandos da professora Daniela que conviveram na pós-graduação entre os anos de 2018 e 2021: Jhonny, Joseany, Lorena, Juliane, Marina, Emanuela, Leila, Pollyana, Fernando e, em especial, à Cida, uma grande amiga, pelas interações,

interlocuções e compartilhamentos das pesquisas que tanto enriquecem o campo acadêmico e fortalecem o grupo por meio da presença, gestos, palavras e pensamentos, assim como à Flávia Osório e Rosselini. Da mesma forma, gratidão ao grupo GEaD, ambiente contínuo de discussão e de muita aprendizagem.

Esta pós-graduação, para além do esforço na compreensão de um objeto, contribuiu para achados e respostas de vida, por isso meus agradecimentos a Deus.

- E agora mestre?
- Os caminhos são difíceis, mas a montanha sempre estará lá.

Autor desconhecido

RESUMO

MACHADO, Elka Cândida de Oliveira. **Judicialização da educação infantil no Estado de Goiás no período 2009-2019: análises e desafios.** 324 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

Este estudo insere-se na temática judicialização da educação. Seu principal objetivo é analisar o modo e a medida de atuação do Poder Judiciário no Estado de Goiás em relação ao direito à educação infantil. Associada a esta observação objetiva-se examinar o contexto nacional do direito à educação infantil, bem como a trajetória desta etapa educacional e as normatizações para a construção de políticas públicas; compreender o fenômeno da judicialização das políticas públicas, reconhecendo seus limites e possibilidades; inventariar e analisar os dados locais sobre a oferta de vagas e da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) referentes à educação infantil quando demandado a proferir decisões neste domínio. A pesquisa qualitativa, de natureza empírica, é do tipo bibliográfica e documental, construída com fundamentos na compreensão sobre: o direito à educação e teoria dos direitos fundamentais (BARCELLOS, 2011; BOBBIO, 2004; CURY, 1998; DIMOULIS; MARTINS, 2014; SARLET, 2012); a trajetória da educação infantil (BARBOSA, 2008; KUHLMANN JR., 2015; OLIVEIRA, Z., 2011; VALDEZ, 2002); a judicialização da política (BARROSO, 2003; HIRSCHL, 2009; SANTOS, 2011; TATE; VALLINDER, 1995; TAYLOR, 2007); o controle judicial de políticas públicas (BARCELLOS, 2008; BARREIRO; FURTADO, 2015; COSTA, S., 2016; RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017; VALLE, 2016); a judicialização da educação (GOTTI, 2017; RANIERI, 2017; XIMENES; SILVEIRA, 2017; SILVEIRA, A., 2010, 2013) e a judicialização da educação infantil (CÔRREA, 2014; XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2017). No *site* do Tribunal de Justiça de Goiás foram levantados acórdãos que discutiram a oferta de vagas de forma individual e coletiva entre os anos de 2009 e 2019. Constituíram o *corpus* de análise, 929 ações individuais e 7 ações coletivas, incluídas em banco de dados para caracterização e mapeamento por ano, comarca, autor, argumentos dos municípios e conteúdo das decisões. Identificada a tendência dos julgados para inclusão de crianças em creches e pré-escolas, passou-se à análise da participação do Poder Judiciário goiano, por meio das ações coletivas, na política pública da oferta de educação infantil nos municípios de: Goianira, Silvânia, Catalão, Rio Verde, Valparaíso, Pires do Rio e Aparecida de Goiânia. Esta pesquisa evidencia o posicionamento favorável do TJGO ao direito à educação infantil tanto na perspectiva de acesso individual como coletivo entre os anos de 2009 e 2019, seguindo a decisão proferida pelo STF em 2005, por meio do Recurso Extraordinário - RE-AgR nº 410.715-5/SP. Em virtude do tempo de tramitação dos processos coletivos, por vezes, a judicialização não foi capaz de promover o atendimento das crianças que se encontravam à época em listas de espera, ainda que constatada a expansão no número de vagas no período da discussão judicial. No que se refere à materialização do direito, demonstra que embora haja um avanço na implementação das políticas públicas, a judicialização pode ser visualizada como um instrumento último, mas não definitivo na resolução de problemas, pois as políticas públicas são compostas por variáveis complexas e não lineares. No estado de Goiás, a judicialização da educação infantil demonstrou novos delineamentos e desafios às políticas públicas. Constatou-se que, em alguns casos, as decisões judiciais corroboraram para o distanciamento entre as etapas (creche e pré-escola). Ademais, a atuação judicial revelou que, na impossibilidade de oferecimento de vagas pelo poder estatal, há a possibilidade de destinação do fundo para instituições privadas, erigindo-se, neste ponto, uma interpenetração entre o público e o privado com variantes de apropriação do fundo público pelo privado pela ausência da prestação educacional pelo Estado.

Palavras-Chave: educação infantil; políticas públicas; judicialização da educação infantil; Estado de Goiás.

ABSTRACT

MACHADO, Elka Cândida de Oliveira. **Judicialization of early childhood education in the State of Goiás in the period 2009-2019: analyzes and challenges.** 324 f. Thesis (Doctorate in Education). Faculty of Education, Federal University of Goiás, Goiânia, 2022.

This study is part of the theme of judicialization of education. Its main objective is to analyze the way and measure of action of the Judiciary in the State of Goiás in relation to the right to early childhood education. Associated with this observation, the objective is to examine the national context of the right to early childhood education, as well as the trajectory of this educational stage and the norms for the construction of public policies; understand the phenomenon of judicialization of public policies, recognizing its limits and possibilities; inventory and analyze local data on the supply of vacancies and the jurisprudence of the Court of Justice of Goiás (TJGO) regarding early childhood education when required to render decisions in this domain. Qualitative research, of an empirical nature, is bibliographic and documentary, built on the basis of an understanding of: the right to education and the theory of fundamental rights (BARCELLOS, 2011; BOBBIO, 2004; CURY, 1998; DIMOULIS; MARTINS, 2014; SARLET, 2012); the trajectory of early childhood education (BARBOSA, 2008; KUHLMANN JR., 2015; OLIVEIRA, Z., 2011; VALDEZ, 2002); the judicialization of politics (BARROSO, 2003; HIRSCHL, 2009; SANTOS, 2011; TATE; VALLINDER, 1995; TAYLOR, 2007); judicial control of public policies (BARCELLOS, 2008; BARREIRO; FURTADO, 2015; COSTA, S., 2016; RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017; VALLE, 2016); the judicialization of education (GOTTI, 2017; RANIERI, 2017; XIMENES; SILVEIRA, 2017; SILVEIRA, A., 2010, 2013) and the judicialization of early childhood education (CÔRREA, 2014; XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2017). On the website of the Court of Justice of Goiás, judgments were raised that discussed the offer of vacancies individually and collectively between the years 2009 and 2019. characterization and mapping by year, region, author, arguments of municipalities and content of decisions. Identified the trend of judgments for the inclusion of children in day care centers and preschools, the analysis of the participation of the Judiciary Power of Goiás, through collective actions, in the public policy of the provision of early childhood education in the municipalities of: Goianira, Silvânia, Catalão, Rio Verde, Valparaíso, Pires do Rio and Aparecida de Goiânia. This research evidences the TJGO's favorable position on the right to early childhood education both from the perspective of individual and collective access between 2009 and 2019, following the decision handed down by the STF in 2005, through the Extraordinary Appeal - RE-AgR nº 410.715- 5/SP. Due to the time taken to process collective cases, sometimes the judicialization was not able to promote the care of children who were at the time on waiting lists, despite the expansion in the number of vacancies during the period of judicial discussion. About the materialization of the law, it demonstrates that although there is progress in the implementation of public policies, judicialization can be seen as a last but not definitive instrument in solving problems, since public policies are composed of complex variables and not linear. In the state of Goiás, the judicialization of early childhood education showed new designs and challenges to public policies. It was found that, in some cases, judicial decisions corroborated the distance between the stages (nursery and preschool). In addition, the judicial action revealed that, in the impossibility of offering vacancies by the state power, there is the possibility of allocating the fund to private institutions, erecting, at this point, an interpenetration between the public and the private with variants of appropriation of the fund. public by the private due to the absence of educational provision by the State.

Key words: early childhood education; public policy; judicialization of early childhood education; Goiás State.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Pesquisa	35
Figura 2 - Referenciais teóricos.....	37
Figura 3 - Mapa conceitual sobre a fase exploratória da pesquisa	43
Figura 4 - Rede de pesquisas acadêmicas.....	51
Figura 5 - Nuvem de palavras formada pelo conjunto de palavras-chaves das pesquisas levantadas	58
Figura 6 - Mapa conceitual sobre a compreensão política e jurídica do direito à educação	68
Figura 7 - Fundamentalidade dos Direitos Fundamentais	81
Figura 8 - Deveres estatais em relação aos Direitos Fundamentais	85
Figura 9 – Primeiras instituições de educação infantil no mundo	97
Figura 10 - Trajetória da educação infantil no Brasil.....	101
Figura 11 – Trajetória da educação infantil em Goiás.....	131
Figura 12 – Crescimento da taxa de matrículas em pré-escola - faixa etária de 4 e 5 anos – Goiás – 2010-2019.....	138
Figura 13 – Crescimento da taxa de matrículas em creche -faixa etária de 0 a 3 anos – Goiás – 2010-2019.....	138
Figura 14 - Mapa conceitual sobre a compreensão estatal e o controle judicial de políticas públicas.....	145
Figura 15 – Inserção da Judicialização no ciclo das políticas	169
Figura 16 - Possíveis efeitos sobre as etapas da judicialização da educação infantil.....	187
Figura 17 - Mapa conceitual da pesquisa	188
Figura 18 – Levantamento de ações no Tribunal de Justiça de Goiás.....	199
Figura 19 – Ações individuais em visualização interativa sobre educação infantil no TJGO – 2012-2019.....	203
Figura 20 – Mapa de distribuição de ações individuais julgadas pelo Tribunal de Justiça – Goiás – 2011	205
Figura 21 - Mapa da distribuição de ações coletivas julgadas pelo Tribunal de Justiça – Goiás – 2010 - 2019.....	216
Figura 22 - Ciclo de política de educação infantil judicializado em Silvânia – Goiás - 2010-2016	231
Figura 23 – Ciclo de política de educação infantil judicializado em Catalão – Goiás - 2016-2020	239

Figura 24 – Ciclo de política de educação infantil judicializado em Rio Verde - Goiás - 2013-2018	250
Figura 25 – Ciclo de política de educação infantil judicializado em Aparecida de Goiânia – Goiás - 2016-2019	273

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de publicações científicas por ano	47
Gráfico 2 – Vínculo institucional das pesquisas.....	50
Gráfico 3 - Quantidade de trabalhos encontrados nas bases de dados e eventos acadêmicos com abordagem em judicialização da educação/educação infantil	51
Gráfico 4 - Distribuição das publicações de acordo com as regiões estudadas.....	53
Gráfico 5 - Distribuição das publicações de acordo com os estados estudados	53
Gráfico 6 - Metodologia aplicada nas pesquisas	57
Gráfico 7 – Abordagem das pesquisas	59
Gráfico 8 – Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2018	122
Gráfico 9 - Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por grande região do Brasil - 2004-2018.....	123
Gráfico 10 - Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil - 2004-2018	123
Gráfico 11 - Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por região do Brasil, 2004-2018	124
Gráfico 12 - Estimativa de índice de investimento público total em educação relativo ao Produto Interno Bruto - PIB – 2001-2015.....	125
Gráfico 13 - Série Histórica - nascidos vivos - Goiás - 2011-2019.....	133
Gráfico 14 - Quantidade total de matrículas para crianças de 4 e 5 anos - Goiás - 2010-2019	135
Gráfico 15 - Crescimento anual creche e pré-escola – Goiás - 2011-2019	136
Gráfico 16 - Oferta de matrículas em regimes parcial e integral para crianças de 4 a 5 anos na rede pública - Goiás - 2010-2019	136
Gráfico 17 – Oferta de matrículas em regimes parcial e integral para crianças de 0 a 3 anos na rede pública - Goiás - 2010-2019	137
Gráfico 18 - Análise de agrupamento para a taxa de matrícula nos Municípios - Goiás - 2019	139
Gráfico 19 - Distribuição dos Municípios por intervalo percentual de matrícula - Goiás – 2015-2019	140
Gráfico 20 - Municípios com maiores déficits absolutos de matrículas para crianças de 0 a 3 anos - Goiás – 2015-2019	141

Gráfico 21 - Municípios com maiores déficits absolutos de matrículas para crianças de 4 e 5 anos - Goiás – 2015-2019.....	141
Gráfico 22 - Evolução da quantidade de acórdãos no Tribunal de Justiça - Goiás – 2012-2019	203
Gráfico 23 - Comparação entre a taxa de matrícula na pré-escola de Goianira e do Estado de Goiás – 2010-2019	219
Gráfico 24 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola - de Goianira e do Estado de Goiás - 2010-2019	220
Gráfico 25 - Comparação entre a taxa de matrícula em creche de Goianira e do Estado de Goiás - 2010-2019	222
Gráfico 26 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche - de Goianira e do Estado de Goiás – 2010-2019.....	222
Gráfico 27 - Crescimento anual creche e pré-escola - Goianira – Goiás - 2011 - 2019.....	223
Gráfico 28 - Comparação entre as taxas de matrícula de Silvânia e do Estado de Goiás - pré-escola – 2010-2019	227
Gráfico 29 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola - de Silvânia e do Estado de Goiás — 2010-2019	227
Gráfico 30 - Comparação entre as taxas de matrícula de Silvânia e do Estado de Goiás – creche – 2010-2019.....	229
Gráfico 31 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche - de Silvânia e do Estado de Goiás - 2010-2019	229
Gráfico 32 - Crescimento anual creche e pré-escola - Silvânia – Goiás - 2011-2019.....	230
Gráfico 33 - Comparação entre a taxa de matrícula - pré-escola – de Catalão e do Estado de Goiás 2010-2020	235
Gráfico 34 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola de Catalão do Estado de Goiás – 2010-2019	236
Gráfico 35 - Comparação entre a taxa de matrícula - creche - de Catalão e do Estado de Goiás - 2010-2020	237
Gráfico 36 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche – de Catalão do Estado de Goiás - 2010-2020	237
Gráfico 37 - Crescimento anual creche e pré-escola – Catalão – Goiás - 2011-2019.....	238
Gráfico 38 - Comparação entre a taxa de matrícula - creche – de Rio Verde e do Estado de Goiás - 2010-2018	247

Gráfico 39 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche – de Rio Verde e do Estado de Goiás - 2010-2019	247
Gráfico 40 - Comparação entre a taxa de matrícula - pré-escola – de Rio Verde e do Estado de Goiás - 2010- 2019	248
Gráfico 41 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola – de Rio Verde e do Estado de Goiás - 2010-2019	249
Gráfico 42 - Crescimento anual creche e pré-escola - Rio Verde - Goiás – 2011-2019	249
Gráfico 43 - Comparação entre a taxa de matrícula - creche – de Valparaíso e do Estado de Goiás e no CMEI - Aquarela das Letras - 2010-2019	256
Gráfico 44 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche e pré-escola – de Valparaíso e do Estado de Goiás - 2010-2019	256
Gráfico 45 - Comparação entre a taxa de matrícula - creche – de Pires do Rio e do Estado de Goiás - 2010-2019	260
Gráfico 46 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche – de Pires do Rio e do Estado de Goiás - 2010-2019.....	261
Gráfico 47 - Comparação entre a taxa de matrícula - pré-escola – de Pires do Rio e do Estado de Goiás -2010-2019	262
Gráfico 48 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola – de Pires do Rio e do Estado de Goiás - 2010-2019.....	263
Gráfico 49 - Crescimento anual creche e pré-escola - Pires do Rio – Goiás – 2011-2019	263
Gráfico 50 - Comparação entre a taxa de matrícula - creche – de Aparecida de Goiânia e do Estado de Goiás - 2010-2019	269
Gráfico 51 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche – de Aparecida de Goiânia e do Estado de Goiás - 2010-2019.....	269
Gráfico 52 - Comparação entre a taxa de matrícula - pré-escola – de Aparecida de Goiânia e do Estado de Goiás - 2010-2019	270
Gráfico 53 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola - de Aparecida de Goiânia e do Estado de Goiás 2010 a 2019	271
Gráfico 54 - Crescimento anual creche e pré-escola - Aparecida de Goiânia – Goiás - 2011-2019	272

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Bases de dados selecionadas	44
Quadro 2 - Normas sobre educação infantil	111
Quadro 3 - Quantidade de crianças e Profissionais da Educação por Agrupamento da Educação Infantil no Estado de Goiás	132
Quadro 4 - Comparativo dos teóricos Tate (1995), Ferejohn (2002) e Hirschl (2009) sobre Judicialização da Política.....	151
Quadro 5 – Resolução aplicada de problemas e sua relação com o ciclo político	165
Quadro 6 – O papel das instituições no ciclo de políticas	166
Quadro 7 - Combinações entre cumprimento e efeitos das sentenças sobre os direitos sociais	175
Quadro 8 - Tipos e exemplos dos efeitos das decisões judiciais	176
Quadro 9 - Comparação entre sentenças em ações coletivas estruturais monológicas e dialógicas	177
Quadro 10 - Exemplos de processos inseridos nos critérios de exclusão da pesquisa - Tribunal de Justiça de Goiás	195
Quadro 11 - Levantamento de ações civis públicas - Tribunal de Justiça - Goiás - fevereiro de 2020	198
Quadro 12 - Fundamentos normativos utilizados pelos desembargadores do TJGO no reconhecimento do direito à educação infantil	211
Quadro 13 - Ações coletivas nos municípios goianos	274

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Primeira etapa do levantamento bibliográfico - quantidade de publicações por descritores.....	45
Tabela 2 - Primeira etapa do levantamento - quantidade de publicações em Reuniões Científicas	46
Tabela 3 - Quantidade de pesquisas sobre direito à educação infantil entre as áreas do conhecimento.....	48
Tabela 4 - Instituição de ensino de vinculação do (a) primeiro (a) autor (a)	49
Tabela 5 - Recorrência de primeiros autores e a respectiva temática de discussão encontrada nas 87 pesquisas.....	55
Tabela 6 - Percentual de crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujo responsável tinha interesse em matriculá-la em creche ou escola, por Grandes Regiões, segundo a idade das crianças - 2015	120
Tabela 7 - Estimativa do investimento público direto em Educação por estudante - Por nível de ensino - Brasil - 2007-2015	126
Tabela 8 – Valor médio por matrícula – Goiás - 2018	134
Tabela 9 - Perspectiva dos magistrados sobre a expansão do Poder Judiciário	156
Tabela 10 - Perspectiva dos magistrados sobre condições para o bom exercício da atividade jurisdicional	156
Tabela 11 - Perspectiva dos magistrados sobre priorização do texto infraconstitucional à adoção dos princípios constitucionais.....	157
Tabela 12 - Perspectiva dos magistrados sobre a aplicação de princípios constitucionais para fundamentar decisões a respeito de temas sobre os quais não há legislação específica.....	157
Tabela 13 - Perspectiva dos magistrados sobre a aplicação de princípios constitucionais para impor aos Poderes Legislativo e Executivo a garantia de direitos, especialmente educação, saúde e segurança	158
Tabela 14 - Distribuição das crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujos responsáveis tinham interesse em matriculá-las em creche ou escola, por Grandes Regiões, segundo a ocorrência e a tomada de alguma ação para conseguir vaga em creche ou escola - 2015.....	185
Tabela 15 - Registros de decisões nos mecanismos de buscas localizados no Tribunal de Justiça - Goiás - outubro de 2020	193
Tabela 16 - Projeção da população na faixa etária de 0 a 5 anos - Goianira - 2010-2019	216

Tabela 17 - Oferta de pré-escolas no Município de Goianira - Goiás – 2010-2019.....	219
Tabela 18 - Oferta de creches no Município de Goianira - Goiás – 2010-2019.....	221
Tabela 19 - Oferta de pré-escolas no Município de Silvânia - Goiás – 2010-2019	226
Tabela 20 - Oferta de creches no Município de Silvânia - Goiás – 2010-2019	228
Tabela 21 - Oferta de pré-escolas no Município de Catalão - Goiás – 2010-2020	235
Tabela 22 - Oferta de creches no Município de Catalão - Goiás – 2010-2020	236
Tabela 23 - Projeção da população na faixa etária de 0 a 5 anos - Rio Verde - 2010-2019...	240
Tabela 24 - Comparação entre dados informados sobre matrículas no processo judicial e no Inep - 0 a 3 anos - Rio Verde – Goiás - 2013-2018.....	244
Tabela 25 - Cronograma de novas vagas de educação infantil - Rio Verde - Goiás	245
Tabela 26 - Oferta de creches no Município de Rio Verde - Goiás – 2010-2019	246
Tabela 27 - Oferta de pré-escolas no Município de Rio Verde - Goiás – 2010-2019	248
Tabela 28 - Projeção da população na faixa etária de 0 a 5 anos - Valparaíso - 2010-2019.....	252
Tabela 29 - Oferta de creches no Município de Valparaíso - Goiás – 2010-2019	255
Tabela 30 - Projeção da população na faixa etária de 0 a 5 anos - Pires do Rio - 2010-2019	258
Tabela 31 - Oferta de creches no Município de Pires do Rio - Goiás – 2010-2019.....	260
Tabela 32 - Oferta de pré-escolas no Município de Pires do Rio - Goiás – 2010-2019.....	262
Tabela 33 - Projeção da população na faixa etária de 0 a 5 anos - Aparecida de Goiânia - 2010-2019	264
Tabela 34 - Oferta de creches no Município de Aparecida de Goiânia - Goiás – 2010-2019.....	268
Tabela 35 - Oferta de pré-escolas no Município de Aparecida de Goiânia - Goiás – 2010-2019	270

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGEHAB - Agência Goiana de Habitação

AMB - Associação Brasileira da Magistratura

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

Anpocs - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

ASSER - Associação de Escolas Reunidas

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

Capes - Catálogo de Teses de Dissertações da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF - Constituição Federal

Cdhep – Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo

CEE/GO - Conselho Estadual de Educação de Goiás

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CMEI - Centro Municipal de Educação Infantil

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CNPG - Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

CPC - Código de Processo Civil

cf. - conforme

EC - Emenda Constitucional

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EUA - Estados Unidos da América

FACISABH - Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Belo Horizonte

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FINEDUCA - Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FMP - Faculdade de Direito da Fundação Escola do Ministério Público

FUMDEC - Fundação Municipal do Desenvolvimento Comunitário

FUNCAD - Fundação da Criança, do Adolescente e da Integração do Deficiente

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUPF - Fundação Universidade de Passo Fundo

GTIEI - Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre a Educação Infantil no Município de São Paulo

GNDH - Grupo Nacional de Direitos Humanos

IBGE - Instituto Brasileiro de Estatística

ICP - Inquérito Civil Público

IMB - Instituto Mauro Borges

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

JEAD - Juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LACP - Lei de Ação Civil Pública

MEC - Ministério de Educação

MIEIB - Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil

MP - Ministério Público

ONG - Organização Não Governamental

OVG - Organização das Voluntárias de Goiás

PEE - Plano Estadual de Educação

PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação

PIB - Produto Interno Bruto

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PUC - Pontifícia Universidade Católica de Campinas

RE - Recurso Extraordinário

RE-AgR - Agravo Regimental no Recurso Extraordinário

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SciELO - *Scientific Eletronic Library Online*

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

TCM/GO - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás

TERCE - Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo 2013

TJGO - Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

TPU - Tabelas Processuais Unificadas

UEFS - Universidade Estadual de Feira de Santana

UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná

UFAL - Universidade Federal de Alagoas

UFABC - Universidade Federal do ABC

UFBA - Universidade Federal da Bahia

UFOPA - Universidade Federal do Oeste do Pará

UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul

UFG - Universidade Federal de Goiás

UFGD - Universidade Federal de Grande Dourados

UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

UFPR - Universidade Federal do Paraná

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UFSCar - Universidade Federal de São Carlos

UnB - Universidade de Brasília

UNAERP - Universidade de Ribeirão Preto

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNESA - Universidade Estácio de Sá

UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

UNIALFA - Centro Universitário Alves Faria

UNICAMP - Universidade de Campinas

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNICID - Universidade da Cidade de São Paulo

UNIMEP - Universidade Metodista de Piracicaba

UNINOVE - Universidade Nove de Julho

UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná

UNIPLAT/CRE - Unidade Regional de Planejamento Educacional e de Tecnologia na Educação da Coordenação Regional de Ensino do Distrito Federal

UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí

UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos

USP – Universidade São Paulo

v.g. - verbi gratia

VAAT - Valor anual total por aluno

Sumário

1	INTRODUÇÃO	28
1.1	Metodologia: <i>design</i> de estudo, construção do <i>script</i> e validação.....	33
1.1.1	Fase exploratória	35
1.1.2	Fases trabalho de campo, análise e tratamento do material empírico ou documental	37
2	TENDÊNCIAS DE PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	41
2.1	Estruturação da pesquisa por meio do levantamento bibliográfico	43
2.2	Mapeamento das pesquisas	47
2.3	As referências nas discussões acerca da judicialização da educação	54
2.4	A trajetória do conhecimento sobre a judicialização da educação	57
3	A EDUCAÇÃO E A EDUCAÇÃO INFANTIL: DA PROPOSIÇÃO À MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO.....	66
3.1	A educação como direito fundamental de natureza social.....	69
3.1.1	Ponderações sobre a eficácia dos direitos fundamentais.....	77
3.1.2	Restrições à eficácia dos direitos fundamentais e a conformação do direito à educação no texto constitucional	85
3.2	A proposição do direito à educação infantil no Brasil	95
3.3	Educação como política pública.....	109
3.4	A educação infantil em Goiás: das primeiras instituições à municipalização da oferta	128
3.5	Acompanhamento das políticas públicas de educação infantil nos municípios goianos	132
4	O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO, O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	143
4.1	A inserção do Poder Judiciário em questões políticas	145
4.2	O controle judicial de políticas públicas: déficits, objetos e atuação no ciclo de políticas públicas.....	159
4.3	Modalidades de controle judicial de políticas públicas e os potenciais resultados das decisões judiciais.....	169
4.4	Da judicialização da educação à judicialização da educação infantil.....	178
5	JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DE GOIÁS.....	188
5.1	Percurso metodológico para a compreensão do fenômeno da judicialização da educação infantil em Goiás.....	189
5.2	A atuação do Tribunal de Justiça de Goiás nas ações individuais e coletivas sobre a educação infantil.....	200

5.2.1	Atuação nas ações individuais.....	203
5.2.2	Atuação nas ações coletivas	214
5.2.2.1	Ação Civil Pública nº 278469-09.2010.8.09.0064 - Município de Goianira - Goiás.....	216
5.2.2.2	Ação Civil Pública nº 372238-83.2014.8.09.0144 - Município de Silvânia – Goiás	224
5.2.2.3	Ação Civil Pública nº 0382432.31.2016.8.09.0029 - Município de Catalão - Goiás.....	231
5.2.2.4	Ação Civil Pública nº 0279150-46.2013.8.09.0137 - 201302791502 - Município de Rio Verde - Goiás	239
5.2.2.5	Ação Civil Pública nº 0072809.39.2015.8.09.0162 - Município de Valparaíso – Goiás	251
5.2.2.6	Ação Civil Pública nº 0051565-62.2015.8.09.0127 - Município de Pires do Rio – Goiás ..	257
5.2.2.7	Ação Civil Pública nº 0287217-79.2016.8.09.0012 - Município de Aparecida de Goiânia – Goiás	264
5.3	Aproximações e distanciamentos entre as ações coletivas da pesquisa	273
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	278
	REFERÊNCIAS	291
	GLOSSÁRIO	315
	APÊNDICE	320

1 INTRODUÇÃO

Os direitos fundamentais sociais têm como base a justiça social e a igualdade material e estão declarados no artigo 6º da Constituição Federal (CF), de 05 de outubro de 1988. Compõem o elenco saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, e a educação, o mais reforçado dentre eles - “um direito, considerando-se as inter-relações entre a dinâmica social, suas dimensões políticas, ideológicas e os valores materializados nos embates entre distintos projetos de educação e de sociedade” (DOURADO, 2017a, p. 10).

Por serem históricos, os direitos fundamentais passaram por transformações quanto ao conteúdo, à titularidade, à eficácia e à efetivação desde o reconhecimento nas primeiras constituições dos Estados, apresentando uma trajetória iniciada por uma concepção individualista da sociedade que posteriormente, perpassa por uma concepção coletiva, agregando-se neste caminho distintas dimensões ou gerações de direitos. Neste contexto, a educação transita entre estas dimensões posto que “enquadrada como uma realidade social e individual” (CAGGIANO, 2009, p. 23) que pode ser compreendida pelo olhar de satisfação pessoal como sob a perspectiva de um bem comum (ARNESEN, 2010).

Como corolário das dinâmicas advindas dos processos de urbanização e dos movimentos sociais pelo direito à educação, a educação infantil vem assumindo posição de destaque a partir da redemocratização do país, tendo como marco político-jurídico o artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal que assegura o atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade e a afirma como um dever do Estado no artigo 208, *caput* (BRASIL, 1988). Na série normativa, a educação infantil, antes compreendida como assistencialista, passa a integrar a educação básica após a aprovação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sendo incluída em políticas públicas para a sua materialização (BRASIL, 1996). Nesse sentido, a Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), imprime norteamiento para priorização absoluta na proteção integral à criança e ao adolescente com a adoção de mecanismos de proteção (BRASIL, 1990). Ademais, a inclusão em políticas públicas, a exemplo da Lei nº 13.004, de 25 de junho de 2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), fixando metas de expansão e de financiamento para o custeio que contam com estratégias próprias para o seu alcance (BRASIL, 2014).

Embora o direito à educação infantil possua uma robusta estrutura normativa, sua concretização está envolvida por uma continuidade descontínua, desigual, lenta e atrasada, condicionada pela historicidade própria das relações sociais e pelos campos de disputas.

Neste cenário uma questão catalizadora das discussões sobre a educação infantil se refere ao dever estatal na prestação educacional para todas as crianças de 0 a 5 anos, em especial as de 0 a 3 anos. Posicionamentos favoráveis e contrários são defendidos (ESCOLANO, 2019; MACEDO, 2018, MOURA, 2019; SILVA, E., 2016; SILVA R., 2019). Sobre esta questão, o STF, em 2005, proferiu decisão por meio do Recurso Extraordinário - RE-AgR nº 410.715-5/SP em que declarou que o acesso à educação infantil, inclusive, à creche é dever imposto ao Poder Público, tratando-se de um direito indisponível (BRASIL, 2005).

Ao situar a educação infantil dentro de um campo de disputas, pode-se afirmar que uma prática usual de convênios/parcerias entre o poder público e entidades conveniadas tem se repetido e se intensificado (BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009), a revelar embates pelos recursos públicos destinados a esta etapa educacional por meio do qual são formados novos arranjos institucionais em que “a interpenetração de esferas públicas e privadas assume contornos cada vez mais complexos” (DOURADO, 2017b, p. 169). Tal interpenetração pode resvalar, inclusive, nos processos de judicialização, cuja causa seja a garantia do direito à educação.

Estas são análises sobre a natureza e o caráter da educação que podem tensionar as políticas públicas.

O distanciamento entre a enunciação das normas e a transposição para a realidade pode ser aferida por processos sistemáticos e sucessivos de acompanhamento da política pública. Tome-se como exemplo as informações constantes de monitoramentos pelos órgãos públicos e da sociedade civil do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que demonstram perdurar a não efetivação da educação infantil no cenário nacional. Nesta pauta, a região Centro-Oeste apresentou, em 2018, índice de cobertura de 29,5% para a faixa etária de 0 a 3 e de 89,2% para a faixa etária de 4 e 5 anos (BRASIL, 2020a).

Em contraponto à oferta estatal demonstrada pelas informações do Inep (BRASIL, 2020a), encontra-se a procura por vagas de educação infantil. Neste aspecto, dados publicados em 2017 pelo Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE) apresentam uma demanda manifesta de pais ou responsáveis por vagas para as crianças menores de 4 anos de idade que ainda não estavam matriculadas. Nesse sentido, num universo de 10,3 milhões de crianças de 0 a 3 anos de idade, 7,7 milhões (74,4%) não estavam matriculadas em instituições de creche no ano de 2015 (IBGE, 2017). Dentre o conjunto de crianças não matriculadas no país, 61,8% dos pais ou

responsáveis manifestaram interesse na inclusão destas crianças em estabelecimentos de educação infantil, apresentando a região Centro-Oeste um percentual de 62% de demanda por vagas do total de crianças não matriculadas nesta região (IBGE, 2017).

No panorama dos direitos fundamentais, a consagração constitucional orientada atualmente para uma centralidade da pessoa humana determina ao Estado a missão de atuação positiva para a satisfação das necessidades coletivas, bem assim, a procura por direções para sua proteção, permitindo uma abertura para a discussão pelo Poder Judiciário cada vez mais ampla.

Em razão da não concretização dos direitos fundamentais, o fenômeno crescente de deslocamento, não sem traumas e críticas, do eixo de ação do Poder Executivo e do Poder Legislativo para o Poder Judiciário, indica um poder simbólico do campo jurídico sobre os demais (BOURDIEU, 1989) que se explicitam na judicialização da política, no controle de políticas públicas e consequentemente, na judicialização da educação. Tal força simbólica consiste em um poder que somente se exercita com a anuência daqueles que não querem saber que a ele estão sujeitos ou daqueles que o exercem, um “poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnosiológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular, do mundo social)” (BOURDIEU, 1989, p. 9).

O cenário restritivo de acesso à educação, em especial a educação infantil tensionada pelos custos dos direitos (GALDINO, 2005) que se vinculam ao financiamento público e pelas condições objetivas, econômicas e políticas produzidas no contexto das relações sociais de poder que se evidenciam nas políticas públicas (AZEVEDO, 2001), representa um grande desafio para a efetivação dos direitos sociais. Os tribunais apresentam-se desta forma, como uma das possibilidades de sua concretização em razão da natureza fundamental do direito à educação e da determinação constitucional de que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito, consoante o artigo 5º, inciso XXXV da CF/1988 (BRASIL, 1988), determinantes para a garantia em caso de ausência ou insuficiência das políticas públicas adotadas.

Ainda que o instrumento traduzido pelo controle judicial de políticas públicas não se apresente como o caminho mais adequado à materialização de um direito fundamental, a atuação dos tribunais, consoante a demanda por vagas mediante ações individuais e coletivas, assume distintas consequências e importa na observação de como são cumpridas as decisões judiciais, no sentido de contribuir na realização da política pública.

O protagonismo judicial na educação pode ser visualizado e compreendido pelos diversos enfoques trazidos pelas pesquisas científicas de diferentes áreas como Educação,

Direito e Ciência Política que demonstram avanços, estagnações e retrocessos na sua garantia. As constatações teóricas e práticas sobre a judicialização da educação subsidiaram a delimitação do objeto desta pesquisa no Estado de Goiás num “processo de apreensão e compreensão da realidade” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 39) para o conhecimento sobre o estágio atual do tema e das publicações existentes com suas respectivas abordagens.

Circunscrita à preocupação quanto à realidade de acesso à educação infantil no Estado de Goiás, a presente pesquisa empírica, de cunho qualitativo, que se adequa à linha Estado, Políticas e História da Educação, visa a responder à seguinte indagação que pode adensar o conhecimento existente (EPSTEIN; KING, 2013) sobre o fenômeno da judicialização das políticas públicas:

- De que modo e em que medida o Tribunal de Justiça de Goiás atua no controle judicial de políticas públicas da educação infantil?

A escolha deste problema não surgiu espontaneamente, decorreu “de interesses e circunstâncias socialmente condicionadas” (GOLDENBERG, 2015, p. 84). A inclinação pela temática se fez assim, a partir do próprio *métier* da pesquisadora com trânsito na educação e no Judiciário num estímulo a compreender o percurso das políticas públicas de educação infantil, sobretudo na judicialização.

A trajetória profissional com atuação em ocasiões distintas na área de educação física e direito que se aproximaram na identificação do problema pela procura por vagas na educação infantil junto à capital goiana quando atuou como professora da rede municipal de ensino e, em momento posterior, pela atuação como servidora do Tribunal de Justiça de Goiás, por meio do significativo ingresso de ações judiciais junto ao Poder Judiciário. Constatou-se, assim, tanto pela procura pelos pais de crianças pequenas quanto pelos noticiários e pelo contato com as decisões judiciais, o problema da efetivação do direito à educação infantil a justificar a possibilidade de análise na perspectiva de exercício pelo Poder Judiciário.

A institucionalização da infância no Brasil é acompanhada por um processo de desigualdades com reminiscências de práticas dicotômicas entre instituições para crianças ricas e pobres (NUNES; CORSINO, 2009). Distintas finalidades acompanham a trajetória desta institucionalização. Assim, no século XIX a educação da criança era acompanhada por vigilâncias, ações paternalistas e estatais de repressão e regulação, mediante a classificação, o recolhimento e a internação de menores pobres (NUNES; CORSINO, 2009), enquanto parcela

das crianças de famílias mais abastadas eram conduzidas para a educação nos primeiros jardins de infância.

Todavia, durante o decurso da institucionalização, na crescente proteção das crianças pequenas, vão-se produzindo mobilizações em defesa de seus direitos (NUNES; CORSINO, 2009). A motivação para a proteção destes direitos nos séculos está associada tanto à necessidade gerada pelas mudanças sociais de busca de mulheres por trabalho remunerado, como às alterações relativas ao formato familiar e às novas configurações do espaço e de trabalho que requereram a implantação de instituições que atendessem às crianças pequenas continuamente, como também, ao avanço do conhecimento científico sobre a infância e o desenvolvimento infantil.

Estudos científicos publicados em diferentes áreas do conhecimento nos últimos anos demonstraram que o período mais estratégico para o desenvolvimento humano nos diferentes aspectos: social e econômico concentra-se no início da vida. Heckman (2000) evidenciou que os primeiros anos de vida são essenciais para a formação de habilidades e capacidades e decisivos para as demais etapas da vida, acrescentando a sua visão economicista de que 1 dólar investido em programas sociais pode gerar um retorno de 17 dólares. Ao abordar sobre os motes para o investimento na primeira infância, Young (2016) aponta que:

Crianças que nascem em situação de pobreza, vivem em condições de falta de saneamento, recebem pouco cuidado ou pouca estimulação mental e uma nutrição empobrecida nos primeiros anos de vida têm maior probabilidade que seus contemporâneos riscos de crescerem com defasagem corporal e mental. Estas crianças tendem a ter um desempenho fraco em sala de aula, repetir séries escolares e não alcançarem bons índices de desenvolvimento. No campo profissional, eles são capazes de desempenhar apenas trabalhos que requerem menos habilidades e obter salários mais baixos. Quando eles têm filhos, um ciclo de herança de pobreza recomeça – e isso se repete pelas gerações. (YOUNG, 2016, p. 21).

Políticas públicas como a educação infantil têm o condão de, para além de uma questão econômica, potencializar a equidade desde os primeiros anos de vida como forma de proteção destes sujeitos de direitos. A proteção de direitos requer “um olhar para a criança como pessoa humana íntegra, completa enquanto criança e incompleta enquanto em crescimento e desenvolvimento” (DIDONET, 2016, p. 60).

Daí, a necessidade de se garantir uma educação pública com qualidade.

Creches e pré-escolas tornaram-se importantes instituições educativas, independentemente das classes sociais a que se destinam. Hoje, a frequência a instituições de educação não é mais o que distingue crianças ricas e pobres, mas sim o tipo de instituição e serviços a que têm acesso. As classes

favorecidas, usuárias potenciais de instituições privadas, exigem qualidade no atendimento, mobilizando o mercado a qualificar-se. As populares, porém, ficam à mercê das políticas públicas e, no seu vácuo, aos serviços comunitários e/ou filantrópicos improvisados. (NUNES; CORSINO, 2009, p. 23).

A especificidade deste trabalho concentrou-se num esforço em se pesquisar sobre a educação dentro de um universo que contemplasse as políticas ligadas a esta área (CHARLOT, 2006), debruçando-se sob a perspectiva interdisciplinar em campos de saberes que se encontram e se interpelam sobre a materialização do direito à educação em um dado espaço e momento de expansão da educação infantil. Nesse sentido, Ximenes, Oliveira e Silva (2017, p. 4) enfatizam que “o fenômeno da judicialização de educação tem raízes tanto na política educacional e no direito à educação como nas configurações específicas que assumem as instituições do sistema de justiça” e alertam para a necessidade de ampliação do enfoque quanto às análises.

À procura da resposta a este problema foi adotado o caminho metodológico adiante exposto.

1.1 Metodologia: *design* de estudo, construção do *script* e validação

O fenômeno da judicialização da educação infantil no Estado de Goiás por meio da atuação do Tribunal de Justiça de Goiás, no período de 2009 a 2019, equivale assim, à temática desta pesquisa. A escolha do marco temporal inicial no ano de 2009 deve-se à publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009, pela qual a obrigatoriedade do ensino foi estendida para entre a faixa etária de 4 e 17 anos, o que importou em reordenações na destinação de políticas públicas para as crianças pequenas.

Nos horizontes avistados pelas pesquisas anteriores em relação a este objeto, desponta o objetivo central: analisar o modo e a medida de atuação do Poder Judiciário no Estado de Goiás em relação ao direito à educação infantil. Dentre as intenções da pesquisa para a abordagem da realidade (MINAYO, 2009; EPSTEIN; KING, 2013), situam-se os objetivos específicos que contribuem para o passo a passo norteado por ações contínuas para a coleta e resumo dos dados e inferências descritivas ou causais (EPSTEIN; KING, 2013). Tais ações consubstanciam-se em: a) realizar levantamento bibliográfico de pesquisas em âmbito nacional acerca da judicialização da educação infantil; b) analisar o contexto nacional do direito à educação infantil e da judicialização das políticas públicas; c) levantar dados locais sobre oferta de vagas e da jurisprudência do Tribunal de Justiça referentes à educação infantil no Estado de Goiás, e d) analisar a atuação do Tribunal de Justiça nas políticas públicas de educação infantil no Estado de Goiás quando demandado a proferir decisões neste domínio.

Esta pesquisa empírica teve uma abordagem qualitativa de análise e coleta de dados, do tipo documental. A conceituação metodológica adotada segue a proposta por Minayo (2009) pela qual:

Metodologia é o percurso do pensamento e da prática exercida na abordagem da realidade. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade crítica e sua sensibilidade). (MINAYO, 2009, p. 14).

Nesse sentido, os percursos adotados para a realização de uma pesquisa imprimem o cunho científico da obra. Minayo (2009, p. 15) esclarece que a metodologia deve ser entendida em um sentido amplo, além das técnicas, com concepções teóricas de abordagem, numa articulação contínua entre a teoria, a realidade empírica e os pensamentos com a realidade. A pesquisa qualitativa caracteriza-se por priorizar procedimentos descritivos e análise de dados, respeitando os registros ou transcritos. De acordo com Bogdan e Biklen (1991), a abordagem qualitativa em educação é multifacetada e conduzida em múltiplos contextos. Para eles, os dados qualitativos são aqueles recolhidos em pormenores descritivos. Os pesquisadores analisam cada pesquisa bibliográfica de livros, documentos, leis, diretrizes e artigos para além do que está escrito. Lüdke e André (1986, p. 38) ensinam que a pesquisa documental pode se “constituir em uma técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos” ao apresentar aspectos novos de um tema ou problema.

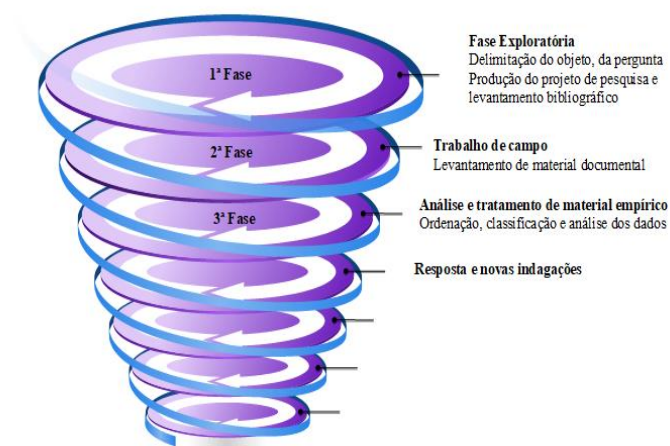
Em alinhamento, Creswell (2010) aponta:

A pesquisa qualitativa é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano. O processo de pesquisa envolve as questões e os procedimentos que emergem os dados tipicamente coletados no ambiente do participante, a análise dos dados indubitavelmente construída a partir das particularidades para os temas gerais e as interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos dados. (CRESWELL, 2010, p. 26).

A presente investigação observou as contextualizações acerca do objeto de estudo a fim de entender o significado atribuído à participação do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas de educação infantil.

O percurso metodológico seguiu a abordagem do ciclo de pesquisa proposto por Minayo (2009) que contém um *design* do estudo constituído pela construção de um *script* e sua validação que se inicia com uma indagação e finaliza com uma resposta que pode ser temporária, num processo de trabalho espiral conforme Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Ciclo de Pesquisa



Fonte: Elaboração pela autora em 2019 com base em Minayo (2009).

Dessa forma, o ciclo de pesquisa está dividido em 3 etapas: a) fase exploratória, em que foram delimitados o objeto e o foco da pesquisa a partir do levantamento bibliográfico; b) trabalho de campo, em que foi realizado o levantamento de materiais documentais; c) análise e tratamento do material empírico, momento em que foi construído banco de dados para ordenação e categorização das informações existentes nos documentos levantados, observando pontos em comum, contraditórios e específicos.

1.1.1 Fase exploratória

A fase exploratória que valida esta pesquisa interdisciplinar estruturou-se em levantamento bibliográfico acerca da produção do conhecimento já realizada sobre judicialização da educação, além da busca pelas normas relativas à educação infantil. Foi possível identificar tendências de investigação além do embasamento teórico para a discussão científica.

A utilização da informação científica já produzida funciona como fonte de inspiração ao pesquisador, pois cria tanto condições objetivas como subjetivas acerca da situação atual do tema. Como forma de potencialização do conhecimento coletivo pode-se: a) evitar a duplicidade de pesquisas (dos aspectos que se pretende abordar e do que foi abordado); b) permitir a divulgação das já produzidas em diferentes escalas ou contextos, observando-se as lacunas e os recursos necessários para a construção da própria pesquisa; c) propor temas; d) otimizar os meios disponíveis numa potencialização para o conhecimento coletivo. Pesquisar o conhecimento científico requer o emprego do levantamento bibliográfico e da técnica de análise

bibliométrica que tem por objetivos a análise e mapeamento de autorias, da formação de colaboração e de redes, visibilidade das instituições e descrição da literatura (MUELLER, 2007).

Nesta fase foram selecionadas 87 produções científicas levando-se em consideração a ocorrência de estudos sobre a judicialização da educação infantil no Brasil com enfoque quanto ao conteúdo, em especial os objetivos do estudo; os atores dos sistemas de justiça estudados; a atuação dos sistemas de justiça, a percepção dos gestores e pais e os possíveis efeitos nas políticas públicas da educação infantil que estão apresentadas de forma detalhada na seção 2.

Para a sustentação teórica desta pesquisa derivada da exploração das pesquisas já produzidas foram considerados os estudos desenvolvidos por autores como:

- a) Barcellos (2011), Bobbio (2004), Cury (1998), Dimoulis e Martins (2014), Sarlet (2012) sobre o direito à educação e teoria dos direitos fundamentais;
- b) Barbosa (2008), Kuhlmann Jr. (2015), Oliveira, Z. (2011), Valdez (2002) relativos à trajetória da educação infantil;
- c) Barroso (2003), Hirschl (2009), Santos (2011), Tate e Vallinder (1995), Taylor (2007) quanto à judicialização da política;
- d) Barcellos (2008), Barreiro e Furtado (2015), Costa, S. (2016), Valle (2016), Rodríguez Garavito (2017) quanto ao controle judicial de políticas públicas;
- e) Gotti (2017), Ranieri (2017), Silveira, A. (2010, 2013), Ximenes e Silveira (2017) quanto à judicialização da educação e,
- f) Corrêa (2014), Macedo (2018), Ximenes, Oliveira e Silva (2017) sobre a judicialização da educação infantil, esquematizados na Figura 2 a seguir:

Figura 2 - Referenciais teóricos



Fonte: Elaboração pela autora em 2018.

As lentes teóricas ilustradas na Figura 2 apresentam o horizonte para esta investigação científica por meio da compreensão dos fatos que explicam a dinâmica do objeto deste estudo sobre educação enquanto ciência que é “capaz de afrontar a complexidade e as contradições características da contemporaneidade” (CHARLOT, 2006, p. 9) para a resposta que se quer alcançar.

1.1.2 Fases trabalho de campo, análise e tratamento do material empírico ou documental

O trabalho de campo, definido como a segunda fase da pesquisa, consiste no diálogo entre a realidade concreta e a construção teórica da fase anterior (MINAYO, 2009), o que nesta pesquisa caracterizou-se pela busca documental, valendo-se da legislação e de indicadores sobre acesso a vagas da educação infantil, bem como da jurisprudência acerca da judicialização desta etapa da educação básica no Estado de Goiás.

A partir da compreensão das tendências de investigação em educação infantil e da verificação de ausência de estudos sobre a judicialização no Estado de Goiás, delineou-se o objeto deste trabalho e o levantamento da pesquisa documental de informações sobre o cenário de expansão de vagas da educação infantil de 0 a 5 anos nos municípios goianos, mediante consulta aos dados demográficos publicados pelo Instituto Mauro Borges (IMB), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados extraídos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sobre o censo da educação básica no período

de 2010 a 2019, a fim de aproximar com a problemática do acesso à etapa e com as demandas judiciais.

Para a análise e tratamento dos dados sobre a atuação judicial inicialmente, foi criado um banco de dados no qual constavam os seguintes campos para categorização da demanda: termos; número do processo; natureza do recurso - se recurso de apelação ou reexame necessário; ano do protocolo da ação; origem; argumento dos municípios, Câmara; Relator; resultado - se favorável ou desfavorável à concessão da vaga. O banco de dados permitiu a comparação entre as decisões para o mapeamento no estado, além da análise dos argumentos trazidos pelos municípios, os conteúdos e tendências das decisões.

Em seguida, no site do Tribunal de Justiça situado no endereço: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/processos/atos-judiciais-jurisprudencia>, no mecanismo de busca “ATOS JUDICIAIS/JURISPRUDÊNCIA” >> “2º GRAU” E “JURISPRUDÊNCIA” por meio de busca booleana das palavras-chave, de forma individualizada, “CRECHE”, “PRÉ-ESCOLA”, “EDUCAÇÃO” e “AÇÃO CIVIL PÚBLICA”, foram levantados acórdãos que discutiram acerca da educação infantil, proferidos em segunda instância pelos desembargadores na fase recursal de apelação e/ou de reexame necessário no período de 2009 a 2019³. A escolha do marco temporal foi motivada pela edição da Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 que mudou o olhar quanto à obrigatoriedade da educação infantil. O recorte material desta pesquisa se ateve a pedidos por vagas na educação infantil objetivando encontrar a atuação do Poder Judiciário goiano neste aspecto. Embora este banco de dados contasse com temas interligados às políticas públicas de educação infantil, integrando o processo de judicialização como as decisões sobre construção de escolas, concurso público, provimento de cargo, monitoras em creche, corte etário para inclusão na pré-escola, fornecimento de transporte gratuito e ações penais, devido à necessidade de corte, foram consideradas as decisões sobre a oferta de vagas.

Desse modo, na leitura das ementas⁴ destas decisões, realizou-se o *download* daquelas que tinham pertinência com o objeto da pesquisa. Foram identificados 929 acórdãos/decisões monocráticas proferidas em ações individuais e 7 acórdãos em ações coletivas. O próximo passo foi a leitura do inteiro teor destes acórdãos/decisões monocráticas e inclusão no banco de dados acima referido cujo tratamento e análise do material empírico sobre a judicialização da educação infantil constam na Seção 5.

³ Levantamento realizado de 1º a 31 de janeiro de 2020.

⁴ A ementa é um elemento obrigatório do acórdão e corresponde a uma breve apresentação, de forma clara e concisa, sobre o seu conteúdo, consoante artigo 943, §1º do CPC/2015.

Na análise do teor das decisões foram considerados os dados sobre sua produção, as particularidades da instituição, a identificação dos atores, o conteúdo das decisões, a relação entre a atuação do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e a efetivação do direito à educação infantil.

O conteúdo dos 7 acórdãos coletivos, referentes às ações civis públicas indicou caminhos para o prosseguimento da pesquisa, em especial na compreensão da efetivação das políticas públicas, sendo necessário o acesso a outras peças processuais além das decisões proferidas, motivo pelo qual foram pesquisados documentos disponíveis na *internet* e documentos solicitados no Poder Judiciário das comarcas de Goianira, Silvânia, Catalão e Rio Verde, Pires do Rio, Valparaíso e Aparecida de Goiânia em que situavam tais ações.

Sem a pretensão, todavia, de esgotar a realidade estudada, visto a complexidade em que se encerram as políticas públicas, associada à variedade de atores envolvidos nas ações judiciais que dispõem de uma gama de estratégias, inclusive extrajudiciais, as quais podem potencializar a efetiva materialização dos direitos sociais, este estudo permitiu a análise em um contexto local do fenômeno da judicialização educação infantil que se desenvolve nas seções que seguem.

Assim, além desta seção introdutória, a tese⁵ está estruturada em cinco seções.

A seção 2 expõe o levantamento bibliográfico que indica a evolução das pesquisas de âmbito nacional sobre a judicialização da educação infantil.

A seção 3, por sua vez, enuncia a teoria dos direitos fundamentais com uma abordagem histórica sobre a natureza dos direitos de liberdade e igualdade, as dimensões dos direitos, bem como ponderações sobre sua eficácia que consagram uma centralidade destes direitos frente à estrutura política do Estado e no dever de prestação positiva. Nesta seção o enfoque ainda se volta especificamente, para o direito à educação infantil, sua trajetória, conformação em políticas públicas para expansão nacional, além da problemática do atendimento com a demonstração do quadro atual da política pública para a compreensão do contexto em que o problema de pesquisa está inserido. Ademais, esta seção contextualiza a educação infantil no Estado de Goiás cuja história se assemelha à trajetória nacional, com a indicação das primeiras instituições à municipalização da oferta, bem como a observação quanto à universalização e ampliação nos municípios goianos.

⁵ Esta pesquisa, inicialmente, foi concebida como dissertação a ser desenvolvida no curso de mestrado cujo marco temporal da pesquisa era o ano de 2018. Todavia, por ocasião da qualificação em dezembro de 2019, transformou-se em tese pela indicação da banca examinadora, o que requereu ampliações como a inclusão do ano de 2019 para o levantamento bibliográfico e de dados sobre as decisões judiciais.

A seção 4, por sua vez, expõe o fenômeno da judicialização, partindo-se da compreensão do macro para o micro, da política para as políticas públicas, tangenciando temas sobre a inserção do Judiciário neste universo com ponderações sobre os possíveis déficits, as modalidades de controle judicial e os potenciais resultados nas políticas públicas. Em arremate a este ponto, apresenta-se a judicialização da educação infantil trazida pelas pesquisas anteriores.

A seção 5 aproxima o cenário teórico ao cenário prático a partir da análise documental levantada com descrição das decisões em ações individuais do Tribunal de Justiça de Goiás e de ações civis públicas que discutem o direito de forma coletiva, na intenção de compreensão da realidade da judicialização da educação infantil para o conhecimento de como decide, argumenta o Poder Judiciário goiano e as implicações nas políticas públicas. Por fim, são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

Esta tese demonstra, por meio de seus resultados, o posicionamento favorável ao direito à educação infantil tanto na perspectiva de acesso individual como coletivo durante o período pesquisado. No que tange à concretização do direito, evidencia ainda que há uma legitimação da utilização de recursos públicos na iniciativa privada, vez que admitiu o Tribunal o contingenciamento de verbas mediante multas e bloqueios para o custeio em instituições privadas. Ademais, ao tempo em que a judicialização se constitui em avanço da política pública, por vezes a atuação judicial corrobora o distanciamento entre as etapas (creche e pré-escola) de educação infantil, posto que a implementação de uma etapa da educação infantil, reforçada pelo Poder Judiciário, pode importar na não implementação da outra etapa.

2 TENDÊNCIAS DE PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Esta seção tem como propósito proporcionar uma visão dos estudos constituídos por teses, dissertações e artigos científicos realizados no Brasil, de 2009 a 2019, acerca da judicialização da educação infantil que, atrelada à questão mais ampla da judicialização da educação, formam um campo de discussão dentro das políticas públicas. A análise sobre o conhecimento científico já produzido justifica-se pela necessidade de compreensão daquilo que se deve dominar em relação ao objeto da pesquisa, mediante a aquisição de práticas adequadas incorporadas ao *habitus* científico (BOURDIEU, 1989). Nesse sentido, Bourdieu (1989) explicita que as pesquisas científicas:

são parecidos com uma música que fosse feita não para ser mais ou menos passivamente escutada, ou mesmo executada, mas sim para fornecer princípios de composição. (BOURDIEU, 1989, p. 63).

Trata-se de uma parte prévia, alusiva à fase exploratória, segundo o percurso metodológico de ciclo de pesquisa formulado por Minayo (2009), na qual apresenta alguns resultados para a delimitação do objeto e do foco desta pesquisa por meio das estratégias do levantamento bibliográfico, de bibliometria e revisão da literatura. Tais técnicas conduzem à exploração da produção científica em diferentes olhares, como a frequência dos estudos, os aspectos dos conteúdos estudados, eventuais lacunas na literatura, o mapeamento das comunidades acadêmicas, a identificação da rede de pesquisadores e aferição de padrões de autoria, além dos conhecimentos de quais recursos foram utilizados para a construção do estudo.

Uma primeira preocupação importante na elaboração desta fase da pesquisa consistiu na procura por uma significativa quantidade de estudos que permitissem a cobertura de uma gama de discussões sobre a judicialização da educação infantil. Daí, a leitura sobre trabalhos levantados tanto sobre a judicialização da educação infantil como judicialização da educação básica que incluíssem a discussão sobre a faixa etária de 0 a 5 anos de idade. O levantamento bibliográfico trouxe à tona, além da compreensão sobre o objeto, o modo de construção das pesquisas quanto aos espaços e períodos em que foram produzidas, a revelar sua trajetória, evolução, além das tendências de produção do conhecimento sobre o assunto.

Segundo Vosgerau e Romanowski (2014, p. 167), a contribuição destes levantamentos consiste no exame das “perspectivas da definição da área, do campo e das disciplinas que o constituem, avaliação do acumulado da área, apontando as necessidades de melhoria do estatuto teórico metodológico, e mesmo as tendências de investigação”. Também amplia as fronteiras

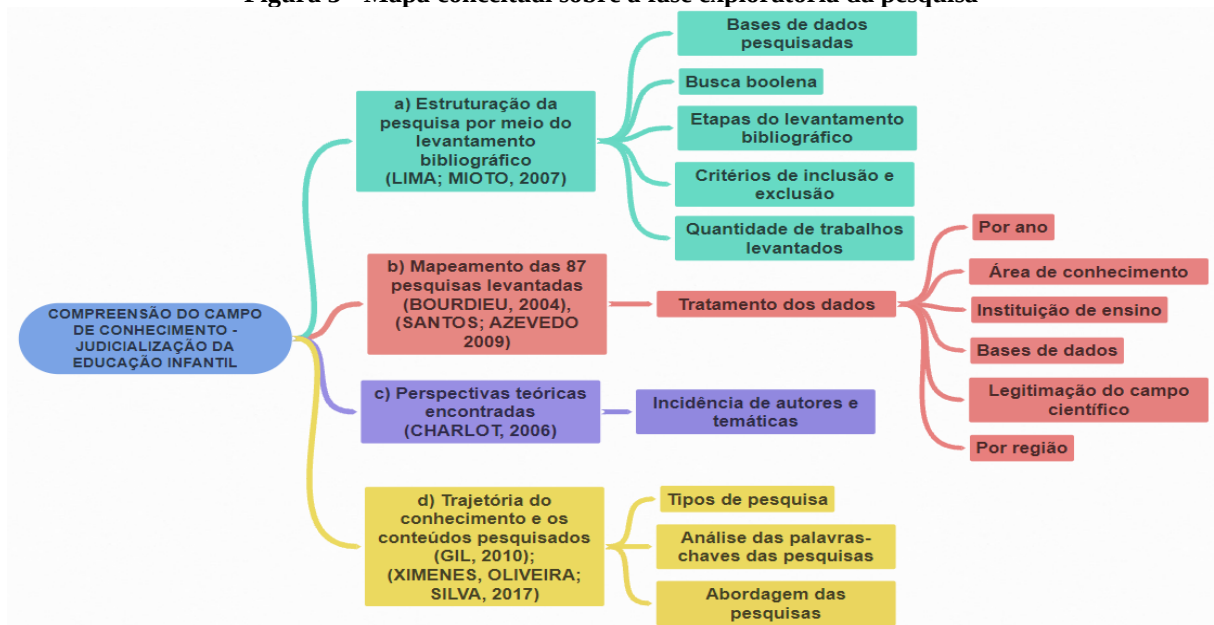
entre divergências e convergências teóricas que permitiram o posicionamento deste estudo quanto à formação do quadro teórico e conceitual, posto que o conhecimento científico “é sempre histórico e socialmente condicionado” (MINAYO, 2009, p. 34).

A partir do levantamento de um banco bruto de pesquisas que totalizaram inicialmente 9.956 estudos, foram selecionados 87 trabalhos, sendo 8 teses, 36 dissertações e 43 artigos após o processo de exclusão tanto de trabalhos repetidos como de leituras exploratórias, seletivas e reflexivas dos resumos e posteriormente, da íntegra das obras (LIMA; MIOTO, 2007).

Na análise foram identificados ainda, os indicadores bibliométricos de atividade científica e de associações temáticas (LOPES *et al.*, 2012) que demonstram a quantidade e evolução dos trabalhos, a afiliação institucional e geográfica dos autores, o número e a distribuição das referências teóricas. A bibliometria é uma “técnica quantitativa e estatística para medir índices de produção e disseminação do conhecimento, bem como acompanhar o desenvolvimento de diversas áreas científicas e os padrões de autoria, publicação e uso dos resultados de investigação” (LOPES *et al.*, 2012, p. 01). Em complemento ao mapeamento das obras mediante a técnica de bibliometria foram analisados os conteúdos das pesquisas que contextualizam o problema da judicialização, numa revisão da literatura para a fundamentação teórica desta pesquisa e análise futura dos dados obtidos no Poder Judiciário do Estado de Goiás.

Para a compreensão da construção do campo de conhecimento científico da judicialização da educação infantil esta seção se divide, da seguinte maneira: a) na estruturação do levantamento bibliográfico; b) no mapeamento das pesquisas levantadas; c) nas perspectivas teóricas encontradas nas discussões acerca da judicialização da educação infantil identificadas por meio de bibliometria, d) na trajetória do conhecimento e nos conteúdos sobre a temática, conforme mapa conceitual à frente que organiza e representa os achados desta fase exploratória na Figura 3:

Figura 3 - Mapa conceitual sobre a fase exploratória da pesquisa



Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

2.1 Estruturação da pesquisa por meio do levantamento bibliográfico

Esta fase exploratória constitutiva da validação desta pesquisa interdisciplinar dedicou-se à sua estruturação pela realização de levantamento bibliográfico sobre a produção científica anterior nas áreas de Educação, Direito, Políticas Públicas e Sociologia; busca pela normatização destinada à Educação Infantil e pelas políticas públicas derivadas, além da definição do embasamento teórico do trabalho subsidiado pela pesquisa bibliográfica que permitisse a discussão de caráter científico acerca dos dados encontrados.

Na identificação no momento do levantamento destas lentes de observação sobre a judicialização da educação infantil, a coleta de pesquisas científicas foi orientada pela verificação do maior número de ocorrências de pesquisas sobre a judicialização da educação infantil no Brasil; as regiões estudadas; as metodologias aplicadas na pesquisa; os atores dos sistemas de justiça analisados e as considerações acerca do modo de atuação dos sistemas de justiça nas políticas públicas.

Na sequência da estruturação da revisão, foram definidos os procedimentos para a classificação das produções científicas, a eleição dos descritores e dos bancos de dados a serem pesquisados, bem como, o marco temporal da publicação dos trabalhos.

No processo de filtragem destinado a encontrar a maior quantidade de trabalhos, foram

utilizados, mediante busca booleana⁶, os seguintes descritores (combinados pelo operador AND): “acesso”; “direito”; “educação infantil”; “judicialização”; “judicialização da educação”; “judicialização das políticas públicas”; “Ministério Público”; “Poder Judiciário”; “política pública”, “Tribunal de Justiça”.

Em virtude do aspecto interdisciplinar da temática referente ao direito à educação, a busca por pesquisas científicas acerca da judicialização da educação infantil, consubstanciadas em teses, dissertações e artigos, processou-se nas Bases de Dados, conforme Quadro 1:

Quadro 1 - Bases de dados selecionadas

Teses e Dissertações	Catálogo de Teses de Dissertações da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)
	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)
	<i>Google Acadêmico</i>
Artigos Científicos	Portal de Periódicos da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)
	<i>Scientific Eletronic Library Online (SciELO)</i>
	<i>Google Acadêmico</i>
	Anais dos Simpósios da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)
	Anais das Reuniões Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)
	Coletânea do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI)
	Anais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)

Fonte: Elaborado pela autora em 2020.

Nas bases de dados BDTD, Capes, *Google Acadêmico* e SciELO foram utilizados os descritores em seus sistemas de busca. Nas bases ANPAE e ANPEd, entretanto, por não haver a opção de busca, foi necessário acessar os grupos de trabalhos (GT05 - Estado e Política Educacional e GT07 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos) pertinentes com a judicialização da educação infantil apresentados em cada reunião nacional.

Para a análise da base da Anpocs, foram acessados os grupos de trabalhos que apresentavam correspondência com o tema, a exemplo do grupo de trabalho GT18, denominado instituições judiciais, agentes e repercussão pública, e GT25 que abrange as políticas públicas. Na base CONPEDI a busca foi realizada nos grupos acesso à justiça e políticas públicas.

⁶ A busca booleana ou pesquisa booleana, criada por George Boole na metade do século XIX, tem por objetivo a combinação e exclusão de termos em buscas de banco de dados, mediante a utilização de operadores de busca: AND, OR, NOT, (), “ ”.

Como critério de inclusão temporal, a amostra foi limitada a publicações realizadas no período de 2009 a 2019. O marco inicial foi escolhido em virtude da instituição pela Emenda Constitucional nº 59/2009 da obrigatoriedade e gratuidade da educação básica a partir dos 4 (quatro) anos, o que pode ter ensejado o aumento de pesquisas sobre a efetivação deste direito. Aliado a isso, Silveira, A. (2008) realizou mapeamento da produção brasileira do conhecimento acerca da exigibilidade do direito à educação básica, elencando inclusive, as pesquisas sobre educação infantil, assim como Pires (2017), que pesquisou as produções científicas e as perspectivas para a exequibilidade do direito à educação de 2000 a 2010.

Nesta fase da seleção, o ponto inicial adotado para a elaboração do levantamento bibliográfico ocorreu mediante a conjugação dos descritores como estratégia de busca nas bases de dados, sendo levantados os trabalhos conforme Tabelas 1 e 2:

Tabela 1 - Primeira etapa do levantamento bibliográfico - quantidade de publicações por descritores

Descritores	ScieLO	Periódico Capes	Google Acadêmico	BDTD	Catálogo de Teses e Dissertações da Capes	TOTAL
“educação infantil” AND “judicialização”	8	21	-	12	26	67
“educação infantil” AND “políticas públicas”	47	493	-	866	704	2110
“educação infantil” AND “acesso”	40	690	-	580	335	1645
“educação infantil” AND “direito”	28	420	-	610	356	1414
“educação infantil” AND “judicialização” AND “políticas públicas”	2	15	1270	11	18	46
“educação infantil” AND “judicialização” AND “acesso”	6	37	-	3	9	55
“educação infantil” AND “políticas públicas” AND “acesso”	6	14	-	222	107	349
“educação infantil” AND “políticas públicas” AND “direito”	8	233	-	290	141	672
“educação infantil” AND “acesso” AND “direito”	12	194	-	142	103	451
“educação infantil” AND “tribunal de justiça”	1	11	-	7	4	23
"judicialização" AND "educação"	24	230	-	55	169	478
“Tribunal” AND “educação”	25	14	-	199	288	526
“direito” AND “ministério público” AND “educação infantil”	5	31	-	52	10	98
“educação” AND “poder judiciário”	9	600	-	132	11	752
TOTAL	221	3003	1270	3181	2281	9956

Fonte: Repositórios de publicações científicas: Scielo, Periódico da Capes, Google Acadêmico, BDTD, Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, elaborado pela autora em 2020.

Tabela 2 - Primeira etapa do levantamento - quantidade de publicações em Reuniões Científicas

ANPAE	ANPED	CONPEDI	ANPOCS	TOTAL
8	3	4	2	17

Fonte: Repositórios de publicações científicas: ANPAE, ANPEd, CONPEDI, Anpocs, elaborado pela autora em 2020.

Além da exclusão de trabalhos repetidos, foram realizadas as leituras exploratórias, seletivas e reflexivas (LIMA; MIOTO, 2007) dos estudos destacados por meio de cada resumo e conclusão com a intenção de aferir se se relacionavam à judicialização da educação infantil. Após esse processo, a busca identificou um número de 105 pesquisas com diferentes enfoques de ordem regional sobre a análise de atuação do sistema de justiça na temática educação infantil de forma exclusiva ou na educação de forma ampla, mas que apresentaram, neste último caso, dados pontuais sobre a educação de crianças pequenas.

Na fase seguinte, procedeu-se ao sistema de leitura de todo material previamente selecionado. Para o gerenciamento das referências utilizou-se o *software*, plataforma livre, *Mendeley Desktop*, versão 1.16.3. Com a finalidade de mapear cada produção científica, foram elaborados formulários com campos de identificação e categorização que fixaram os critérios de inclusão e exclusão para a seleção dos artigos, dissertações ou teses a serem analisados. Neste modelo foram inseridos os elementos: total de pesquisas encontradas na base; critérios de exclusão; título do trabalho; autores; instituição de pesquisa; área do programa de pós-graduação; âmbito de pesquisa; ano da publicação; *link* de acesso ao documento; tipo de trabalho; o problema da pesquisa.

O critério de inclusão final das pesquisas na revisão sistemática importou na seleção dos textos referentes ao campo da judicialização da educação em sentido amplo que apresentassem análises quanto à educação infantil por meio da atuação do sistema de justiça com relevância de dados como a frequência da judicialização desta etapa em diferentes Tribunais e as análises sobre as decisões judiciais ou atuação de atores estatais. Destacou-se ainda, como critério de inclusão, os trabalhos que abordassem a percepção e atuação de atores não estatais como pais de crianças e diretores de creches e pré-escolas na judicialização da educação infantil (4 trabalhos).

A resultante desse processo de leitura permitiu a seleção de 87 pesquisas para análise, perfazendo 8 teses, 36 dissertações e 43 artigos.

Importante frisar que este levantamento bibliográfico (disponível no Apêndice A) não

esgota a investigação das pesquisas existentes, vez que os temas judicialização e políticas públicas que abarcam a educação são objeto de estudos de várias áreas do conhecimento e que possivelmente, podem ser encontradas em outras bases de dados que não as aqui apresentadas.

Tais ordenações de procedimento demonstram o caminho percorrido para a seleção de produções científicas sobre a judicialização infantil e políticas públicas, possibilitando o alcance de uma grande gama de informações e busca de soluções ao objeto estudado (LIMA; MIOTO, 2007).

2.2 Mapeamento das pesquisas

O crescimento da judicialização de temas educacionais acompanha a dinâmica de expansão da judicialização das políticas públicas como saúde, cujo exemplo mais evidente é o da distribuição de medicamentos e autorização para tratamentos terapêuticos por meio de decisão judicial (BARROSO, 2009). Como uma das formas de conhecimento para a explicação desta realidade de procura pelo Poder Judiciário para discussão da exigibilidade dos direitos sociais, as pesquisas científicas acompanham o fenômeno da judicialização.

No empenho de fundamentação teórica e compreensão sobre o tema para a presente pesquisa sobre a judicialização da educação infantil foram selecionados 87 trabalhos científicos que contribuíram para o delineamento desta pesquisa no Estado de Goiás.

Na verificação do volume de publicação há um incremento de análises neste domínio, consoante Gráfico 1. A maioria delas concentrou-se em 2017 com 25 publicações. Este crescimento pode estar relacionado ao cenário de procura por vagas que chega ao Poder Judiciário nos últimos anos, assim como pelo não cumprimento das metas estabelecidas para a educação infantil, cujos resultados do terceiro ciclo de monitoramento das 20 metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2020a) demonstraram que tanto a universalização da etapa pré-escola não havia sido cumprida em 2018 como revelaram uma lentidão relativa à ampliação de creches (MACHADO, 2019).



Fonte: Elaborado pela autora em 2020.

A Tabela 3, a seguir, expõe o quantitativo de pesquisas nos programas no âmbito da educação como predominante em relação a outros programas, totalizando 6 teses, 19 dissertações e 29 artigos. O tema acerca do direito à educação ainda é alvo de investigação por outros campos do conhecimento, a exemplo do direito e da ciência política, demonstrando assim, uma cultura comum caracterizada pelo foco entre as disciplinas sobre educação (CHARLOT, 2006).

A discussão sobre a educação infantil amplia-se nas diferentes áreas tanto na problematização das práticas nesta etapa da educação básica que perpassa por um momento de muitas potencialidades cognitivas e de desenvolvimento da criança como na necessidade de inserção deste direito em políticas públicas. Ocorrência semelhante quanto à interdisciplinaridade do tema e predominância pelos programas de educação se verifica em estudo anterior de Silveira, A. (2008), em que analisou as produções científicas entre 1995 e 2008 sobre a exigibilidade do direito à educação básica, constatando apropriação da temática por pesquisadores relacionados à educação.

Tabela 3 - Quantidade de pesquisas sobre direito à educação infantil entre as áreas do conhecimento

	Teses	Dissertações	Artigos
Educação	6	19	29
Direito	1	14	7
Ciência Política	1	1	4
Políticas Públicas	0	2	3
TOTAL	8	36	43

Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

Santos e Azevedo (2009) afirmam que a tônica políticas públicas para educação foi incorporada em investigações científicas e estudos sistemáticos a partir da abertura política no Brasil na década de 1980 e, atualmente, integra uma expressiva quantidade de programas de pós-graduação em educação que possuem linhas de pesquisas vinculadas à política educacional, como demonstram os estudos de revisão.

Quanto à vinculação institucional do(s) autor(es) dos artigos (Tabela 4), este estudo verifica a presença de 37 instituições de ensino superior, sendo a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Universidade de São Paulo (USP) as que apresentaram o maior número de pesquisas publicadas com autores a ela vinculados com 18 e 7 estudos, respectivamente.

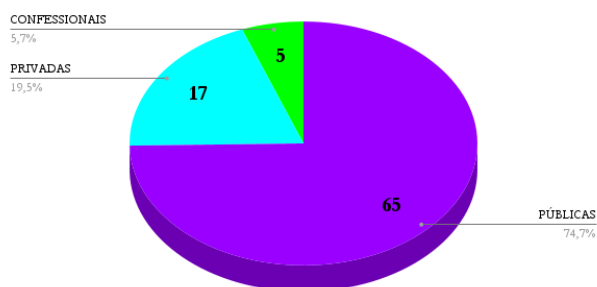
Tabela 4 - Instituição de ensino de vinculação do (a) primeiro (a) autor (a)

INSTITUIÇÕES	TESES	DISSERTAÇÕES	ARTIGOS	TOTAL
Associação de Escolas Reunidas (ASSER)	-	-	1	1
Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA)	-	-	1	1
Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Belo Horizonte (FACISABH)	-	-	1	1
Faculdade de Direito da Fundação Escola do Ministério Público (FMP)	-	1	-	1
Faculdade Milton Campos	-	-	1	1
Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha	-	1	-	1
Fundação Getúlio Vargas (FGV)	-	2	-	2
Fundação Universidade de Passo Fundo (FUPF)	-	1	-	1
Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC)	-	1	-	1
Universidade da Cidade de São Paulo (UNICID)	-	2	-	2
Universidade de Brasília (UnB)	-	1	-	1
Universidade de Campinas (UNICAMP)	1	-	2	3
Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP)	-	1	-	1
Universidade de São Paulo (USP)	1	2	4	7
Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)	1	-	-	1
Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)	1	-	1	2
Universidade Estácio de Sá (UNESA)	1	-	1	2
Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)	-	1	-	1
Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)	-	2	-	2
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)	-	1	-	1
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)	-	2	-	2
Universidade Federal da Bahia (UFBA)	-	-	1	1
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)	-	-	1	1
Universidade Federal de Goiás (UFG)	-	-	3	3
Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD)	-	1	2	3
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	1	1	3	5
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	-	1	-	1
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)	-	2	3	5
Universidade Federal do ABC (UFABC)	-	1	3	4
Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)	-	1	-	1
Universidade Federal do Paraná (UFPR)	-	5	13	18
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	-	2	-	2
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	1	1	1	3
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	-	1	-	1
Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP)	-	-	1	1
Universidade Nove de Julho (UNINOVE)	1	1	-	2
Universidade Presbiteriana Mackenzie	-	1	-	1
TOTAL	8	36	43	87

Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

Os estudos se encontram distribuídos em diversas instituições de ensino em todo o Brasil, com maior frequência nas universidades públicas (74,7%), conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Vínculo institucional das pesquisas



Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

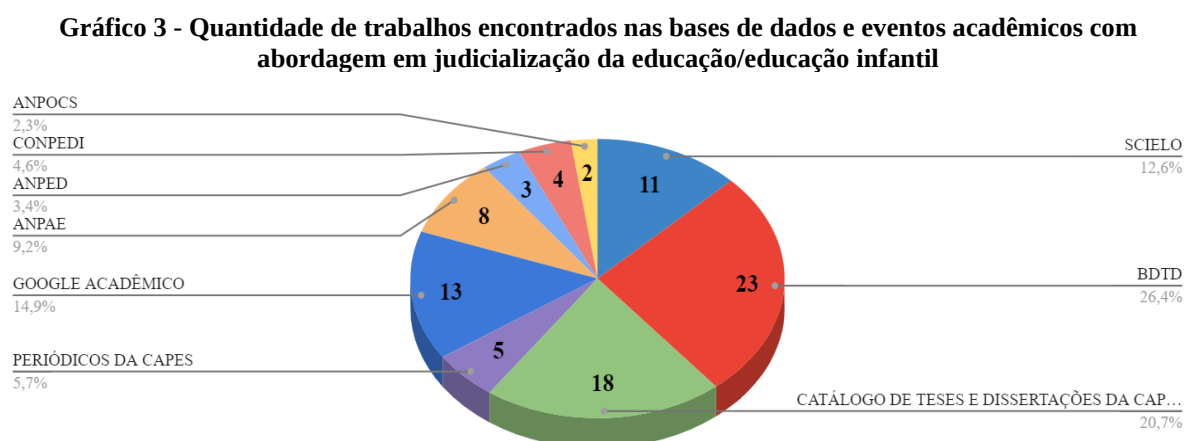
Percebe-se a centralidade de pesquisas sobre a temática aqui analisada em universidades públicas, demonstrando a importância da pesquisa realizada nestas instituições. Evidencia-se, portanto, o papel destas entidades na divulgação dos impactos das políticas públicas ao analisá-las, produzindo informações sobre a atuação estatal na implementação dessas políticas de importância social, “de modo que sejam incorporados subsídios daí decorrentes quando da busca de soluções durante os processos decisórios para a gama de problemas encontrados em nossos processos educacionais” (SANTOS; AZEVEDO, 2009, p. 547).

Também importante consignar os projetos de pesquisa “Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros” e “Efeitos da exigibilidade do direito à educação infantil no estado do Paraná: uma análise à luz do ciclo de vida de judicialização das políticas públicas”, coordenados por Adriana Aparecida Dragone Silveira; “Judicialização das Políticas Públicas no Brasil”, coordenado por Vanessa Elias de Oliveira, projetos estes apoiados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), bem assim, o Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre a Educação Infantil no Município de São Paulo (GTIEI) que reuniu os principais atores judiciais em favor desse direito – MP, Defensoria, ONGs e advocacia (especialistas), tendo como objetivo a construção de estratégias comuns para a efetivação da educação infantil.

O Gráfico 3, seguinte, evidencia os trabalhos apresentados em anais de eventos (19,5%). As reuniões científicas são importantes instrumentos de construção e divulgação das análises acerca do tema. Dos anais pesquisados, foi encontrada maior quantidade nas reuniões científicas

da ANPAE e ANPEd (64,7%). Para Santos e Azevedo (2009), estudos sobre a problemática da política educacional têm se consolidado por meio de grupos de trabalho em instituições científicas e de pesquisas.

As dissertações que representam 41,37% e as teses, 9,19%, aqui levantadas, também demonstram que os programas de pós-graduação são essenciais para a estruturação do conhecimento neste tema, visto que elas anunciam as questões de investigação e delas derivam grande parte dos artigos.



Fonte: Elaborado pela autora em 2020.

Como forma de ver e pensar o universo das pesquisas sobre a judicialização da educação com abordagem direta ou tangencial em educação infantil incluídas nesta pesquisa, fenômeno relativamente recente, foi produzido um esquema mental da origem da produção do conhecimento sobre o tema com os delineamentos da composição de um campo acadêmico-científico (BOURDIEU, 2004) que se expande, se diversifica, se dinamiza, legitimando-se como conteúdo no continente da análise das políticas públicas, que pode ser visualizado na Figura 4 a seguir ou no Apêndice B:

Figura 4 - Rede de pesquisas acadêmicas



<https://coggle.it/diagram/XtzXw85SJiGr4JTR/t/usp-sp>

Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

Tal mapeamento indica as relações objetivas que são constitutivas da estrutura do campo em questão “pela distribuição do capital científico entre os diferentes agentes engajados nesse campo” (BOURDIEU, 2004, p. 26), sendo possível identificar uma legitimação em relação ao conhecimento científico sobre a judicialização da educação básica e do seu desdobramento - a judicialização da educação infantil. Do total de 44 dissertações e teses, 21 delas foram orientadas por professores que desenvolveram suas pós-graduações na USP, formando-se um bloco temático, 4 orientadores desenvolveram suas pesquisas na PUC-SP, 4 na USININOS, 3 na UNICAMP, 2 na UFRGS, 2 na UERJ, enquanto 1 desenvolveu na UFF, 1 na UFPE, 1 na UNESP, 1 na Universidade Gama Filho, 1 na PUC-Campinas, 1 da Instituição Toledo de Ensino, 1 na Universidade Metodista de Piracicaba e 1 na Universidade Complutense de Madrid.

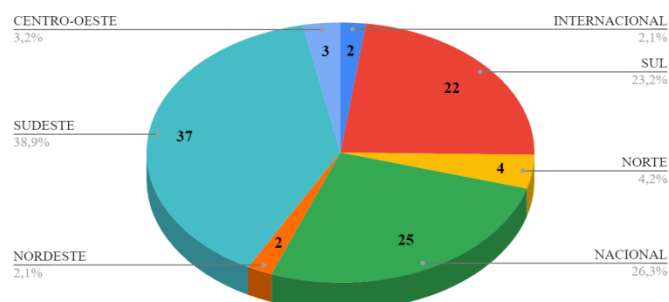
O esquema demonstra a evolução do estudo sobre a judicialização tanto pela expansão territorial quanto pela diversificação quanto à perspectiva de análise do objeto tendo em conta a identificação de problemas relevantes a serem estudados “num dado momento, determinando uma concentração dos esforços de pesquisa” (BOURDIEU, 2004, p. 25). Assim, como exemplificação, tome-se a trajetória da professora Vanessa Elias de Oliveira que realizou seu mestrado em ciência política na USP com pesquisa em judicialização no ano de 2003 e atua como professora na UFABC, tendo orientado Mariana Pereira da Silva em pesquisa de mestrado, no ano de 2018, em estudo com enfoque nos efeitos nas políticas públicas pela atuação da Defensoria Pública na judicialização da educação infantil. Semelhantemente, a professora Adriana Aparecida Dragone Silveira, nos anos de 2007 e 2010, concluiu as pesquisas de mestrado e doutorado em judicialização da educação no Estado de São Paulo na USP e orientou várias investigações científicas sobre a judicialização da educação infantil no Estado do Paraná, desde 2016, com predominância de enfoque no conteúdo das decisões do Poder Judiciário, bem como na atuação institucional do sistema de justiça.

Também é possível identificar pelo mapeamento que as primeiras pesquisas geralmente têm como objeto de estudos as regiões geográficas nas quais estão localizadas as instituições de pós-graduação, produzindo assim, diferentes perspectivas de análises sobre uma mesma região. À medida que são iniciadas novas pesquisas, paulatinamente, são apresentados conhecimentos científicos sobre outras regiões. Destaca-se ainda, que o crescimento das pesquisas mais recentes em instituições privadas.

No que se refere aos estudos por região geográfica com seus respectivos estados (Gráficos 4 e 5), os estudos de contexto nacional sobre decisões oriundas de tribunais superiores representaram 26,3%. As regiões mais estudadas foram Sudeste e Sul, com ocorrência de 38,9%

e 23,2%, respectivamente.

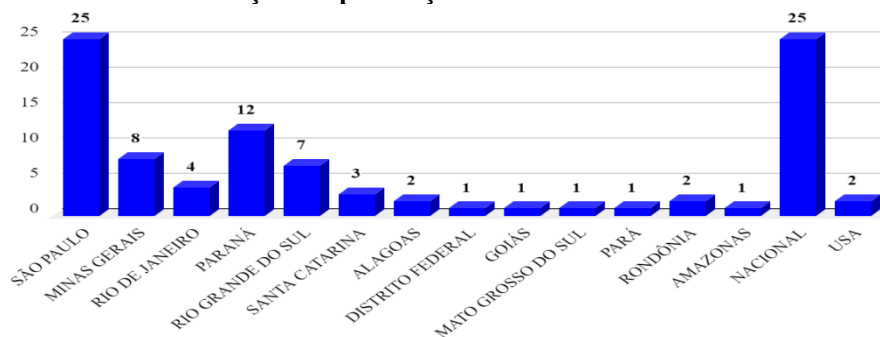
Gráfico 4 - Distribuição das publicações de acordo com as regiões estudadas



Fonte: Atualizado a partir de Machado (2019).

Algumas das pesquisas envolvem mais de um estado federativo (Gráfico 5). Lima (2018) analisou o perfil decisório dos Tribunais de Justiça do Rio Grande do Sul e de Rondônia, além do Superior Tribunal Federal. Silva, W. (2018) abordou a judicialização nos estados de Alagoas, Amazonas, Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo e Rondônia para identificar se há relação entre a vulnerabilidade social e a quantidade de processos nos tribunais. Escolano (2019) pesquisou sobre a judicialização da educação infantil no Estado de São Paulo e no Distrito Federal.

Gráfico 5 - Distribuição das publicações de acordo com os estados estudados



Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

Dentro do acervo de pesquisas selecionadas entre 2009 e 2019, o principal enfoque foi dado à compreensão sobre a atuação do sistema de Justiça e as decisões de segundo grau dos Tribunais de Justiça nos municípios. Importante o desenvolvimento de estudos que abranjam diferentes regiões para a compreensão da judicialização da educação infantil que está inserida

em diferentes e complexos contextos econômicos, políticos e sociais (MACHADO, 2019). Estudos sobre a região Nordeste foram apresentados em 2 trabalhos, na região Norte em 4, e na região Centro-Oeste em 3 trabalhos científicos, demonstrando-se assim, a necessidade do desenvolvimento de pesquisas nestas regiões, o que fortalece a justificativa desta pesquisa que aborda a judicialização da educação infantil no estado de Goiás.

A análise revelou, assim, que o número de estudos sobre a judicialização da educação infantil tem crescido devido a uma concentração em universidades das regiões Sul e Sudeste, mas que há avanços para outras regiões.

2.3 As referências nas discussões acerca da judicialização da educação

Produzir conhecimento científico é tarefa que se desenvolve coletiva e continuamente. Tem-se aí um ponto importante de análise que aponta para aquele conhecimento já existente e divulgado, contido em processos que o fundamentam e o ampliam, tornando-o cada vez mais complexo. Para além da compreensão da quantidade, o modo de construção das pesquisas quanto aos espaços e períodos em que foram produzidas, também existe a possibilidade de identificação dos autores mais referenciados a indicarem as perspectivas teóricas utilizadas nas discussões sobre a judicialização da educação infantil.

Para esta observação, realizou-se o levantamento e sistematização das referências bibliográficas localizadas nos 87 trabalhos escolhidos na fase exploratória, num estudo bibliométrico. O recurso utilizado para a análise da incidência de autores foi o editor de planilhas no *Google Drive*, por meio da criação das colunas nas quais foram incluídas as referências de cada obra.

Tal busca resultou na identificação de 1550 diferentes autores referenciados ao menos uma vez nas 87 obras pesquisadas. Já o total do registro de reincidência de autores referenciados em mais de uma pesquisa entre artigos, dissertações e teses foi de 4677, perfazendo uma média de 106,75 menções por teses, 81,88 por dissertações e de 20,34 por artigos.

Pela individualização dos primeiros autores referenciados nas pesquisas, foi possível reconhecer os pesquisadores mais envolvidos na área da judicialização da educação, assim como os escritores mais influentes cujas obras foram mais utilizadas como fundamento das pesquisas em cada um dos paradigmas epistemológicos que estão contidos na temática, a exemplo dos direitos fundamentais, políticas públicas, educação infantil, judicialização da política, políticas públicas, educação e educação infantil.

Diante da quantidade de incidências encontradas, optou-se aqui por apresentar os autores⁷ que possuíam até quinze recorrências nas referências dos trabalhos publicados com o respectivo tema abordado, conforme exposto na Tabela 5 a seguir:

Tabela 5 - Recorrência de primeiros autores e a respectiva temática de discussão encontrada nas 87 pesquisas

TOTAL	AUTORES CITADOS	PREDOMINÂNCIA DO ASSUNTO TRATADO
155	SILVEIRA, Adriana A. Dragone	JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO
136	CURY, Carlos Roberto Jamil	DIREITO À EDUCAÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO
75	BARROSO, Luís Roberto	DIREITO CONSTITUCIONAL E JUDICIALIZAÇÃO
71	DUARTE, Clarice Seixas	DIREITO À EDUCAÇÃO E DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO
69	OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de	DIREITO À EDUCAÇÃO
62	SARLET, Ingo Wolfgang	DIREITOS FUNDAMENTAIS
59	ROSEMBERG, Fúlvia	EDUCAÇÃO INFANTIL
50	BOBBIO, Norberto	DIREITO
45	SANTOS, Boaventura de Sousa	JUDICIÁRIO
43	LOPES, José Reinaldo de Lima	DIREITOS SOCIAIS E DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO
37	ARANTES, Rogério B.	JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO
37	XIMENES, Salomão Barros	JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
36	BONAVIDES, Paulo	DIREITO CONSTITUCIONAL
36	VIANNA, Luiz Werneck	JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA
31	BUCCI, Maria Paula Dallari	POLÍTICAS PÚBLICAS
31	SILVA, José Afonso da	DIREITO CONSTITUCIONAL
30	SADEK, Maria Tereza Aina	JUDICIÁRIO
27	ALEXY, Robert	DIREITOS FUNDAMENTAIS
27	CAPELLETTI, Mauro	ACESSO À JUSTIÇA
25	CAMPOS, Maria Machado Malta	EDUCAÇÃO INFANTIL E POLÍTICAS PÚBLICAS
25	CANOTILHO, José Joaquim Gomes	DIREITO CONSTITUCIONAL
25	COMPARATO, Fábio Konder	DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS
25	KUHLMANN JR. Moysés	EDUCAÇÃO INFANTIL
25	OLIVEIRA, Vanessa Elias de	JUDICIALIZAÇÃO
25	PIOVESAN, Flávia	DIREITOS FUNDAMENTAIS
25	RANIERI, Nina Beatriz Stocco	EDUCAÇÃO
23	KRAMER, Sônia	EDUCAÇÃO INFANTIL
23	MAZZILLI, Hugo Nigro	MINISTÉRIO PÚBLICO
22	BARCELLOS, Ana Paula de	DIREITOS FUNDAMENTAIS E CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
22	SAVIANI, Demerval	EDUCAÇÃO

⁷ No caso de obras com mais de um autor, adotou-se o primeiro autor.

22	TAYLOR, Matthew M.	JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA
21	CORRÊA, Luiza Andrade	JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
21	RIZZI, Ester	JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO
21	SARMENTO, Daniel	DIREITOS FUNDAMENTAIS
21	VICTOR, Rodrigo Albuquerque de	JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
20	OLIVEIRA, Rafaela Reis de	JUDICIALIZAÇÃO
20	PINTO, José Marcelino de Rezende	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
20	STRECK, Lenio Luiz	DIREITO
19	ABRAMOVICH, Victor	DIREITOS SOCIAIS
19	TORRES, Ricardo Lobo	DIREITO
19	WANG, Daniel Wei Liang	JUDICIALIZAÇÃO E ESCASSEZ DE RECURSOS
17	ARRETCHE, Marta T. S.	POLÍTICAS PÚBLICAS
17	MELLO, Celso Antônio Bandeira de	DIREITO
19	TORRES, Ricardo Lobo	DIREITO
16	CARVALHO, José Murilo de	EDUCAÇÃO E CIDADANIA
16	MARINHO, Carolina Martins	JUDICIALIZAÇÃO
15	DWORKIN, Ronald	DIREITO
15	GRACIANO, Mariângela	DIREITOS FUNDAMENTAIS
15	TATE, C. Neal	JUDICIALIZAÇÃO

Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

A Tabela 5 reforça a ideia de estudo interdisciplinar que produz uma especificidade em relação às pesquisas sobre políticas públicas em educação posto que se inclinam para ensaios na “educação e sobre a educação, sua especificidade, seus desafios, os elos entre os conhecimentos, práticas e políticas” (CHARLOT, 2006. p. 08), a formar uma concatenação em um “campo fundamentalmente mestiço, em que se cruzam, se interpelam e, por vezes, se fecundam, de um lado, conhecimentos conceitos e métodos originários de campos disciplinares múltiplos, e, de outro lado, saberes, práticas, fim éticos e políticos” (CHARLOT, 2006, p. 09).

Este mapeamento indica ainda uma equivalência de debates teóricos entre o campo da educação e do direito e chama a atenção para a quantidade de referências nacionais.

No que se refere aos autores com maior recorrência nas pesquisas, evidenciam-se Adriana A. Dragone da Silveira que promoveu pesquisas sobre a judicialização da educação no Estado de São Paulo (2006 a 2010) e sobre a judicialização das políticas educacionais, incluída aí, a de educação infantil; Carlos Roberto Jamil Cury que publicou trabalhos sobre o direito à educação e, juntamente, com Luiz Antônio Miguel Ferreira sobre judicialização da educação; Luís Roberto Barroso que aborda em seus estudos questões sobre a judicialização, o ativismo do Poder Judiciário e a legitimidade democrática quanto à atuação deste Poder. Ainda, Clarice

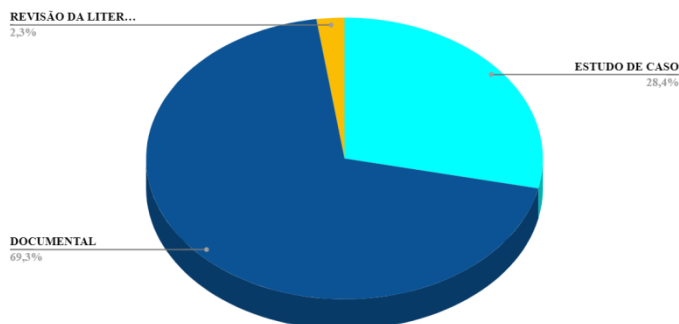
Seixas Duarte e Ingo Wolfgang Sarlet que desenvolvem a temática sobre direitos fundamentais, o direito à educação, além de explicitar a conceituação acerca do direito público subjetivo, assim como Fúlvia Rosemberg, Sônia Kramer, Moysés Kuhlmann Júnior que pesquisam sobre a educação infantil e Maria Paula Dallari Bucci sobre políticas públicas.

A identificação destes autores indica um conjunto de reflexões, bem como as associações temáticas que auxiliam no delineamento teórico desta pesquisa.

2.4 A trajetória do conhecimento sobre a judicialização da educação

A observação quanto ao estado do conhecimento sobre a judicialização da educação se estendeu ao tipo de percurso metodológico aplicado ao estudo, o que pode ser verificado no Gráfico 6 a seguir. Foram identificadas pesquisas documentais, estudos de casos e revisão da literatura. Neste ponto, há maior frequência de pesquisas documentais que exploram documentos primários ou secundários em relação a estudos de casos nos quais a investigação se dá em um determinado contexto da realidade, de forma profunda e exaustiva (GIL, 2010) e permitem a aproximação do pesquisador da realidade sobre o objeto pesquisado.

Gráfico 6 - Metodologia aplicada nas pesquisas

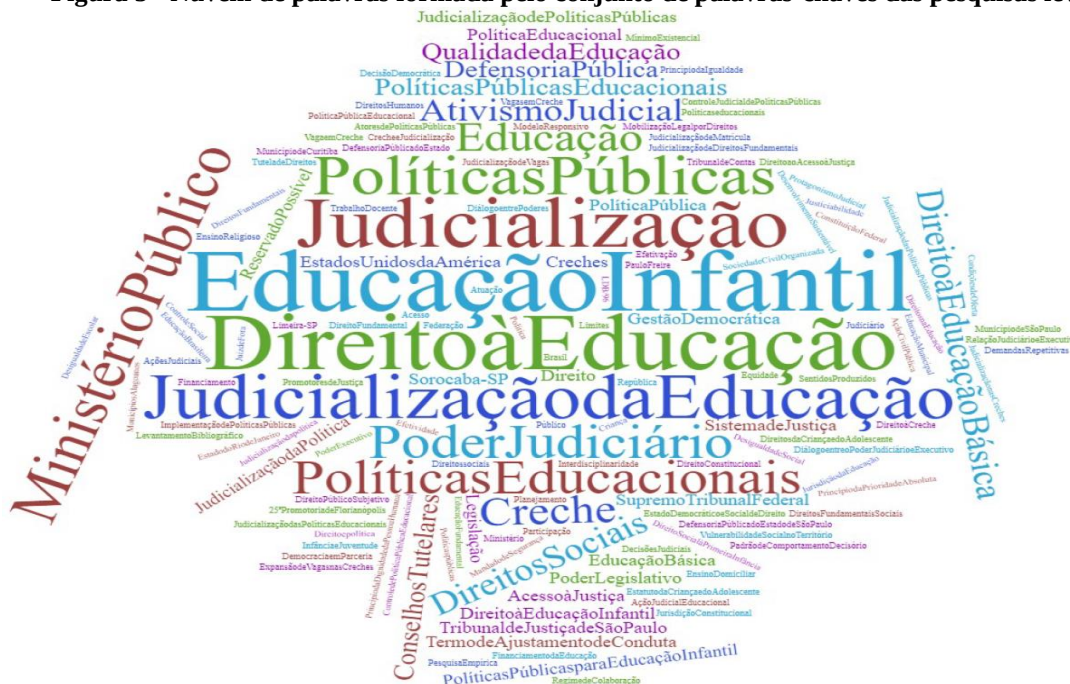


Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

A considerável quantidade de estudos levantados alcança a análise sobre o conteúdo estudado e a trajetória de construção desta temática. A primeira observação sobre os temas de cada pesquisa se dá pela adoção das palavras-chaves eleitas pelos pesquisadores. Este levantamento apresentou um total de 205 palavras-chaves atribuídas pelos autores nos 87 trabalhos. A frequência das palavras-chaves revelou os principais assuntos que perpassam nestas pesquisas. Para facilitar a análise, utilizou-se do *site WordClouds* para a elaboração de

uma nuvem de palavras conforme Figura 5 à frente. O tamanho da palavra é proporcional à sua incidência.

Figura 5 - Nuvem de palavras formada pelo conjunto de palavras-chaves das pesquisas levantadas



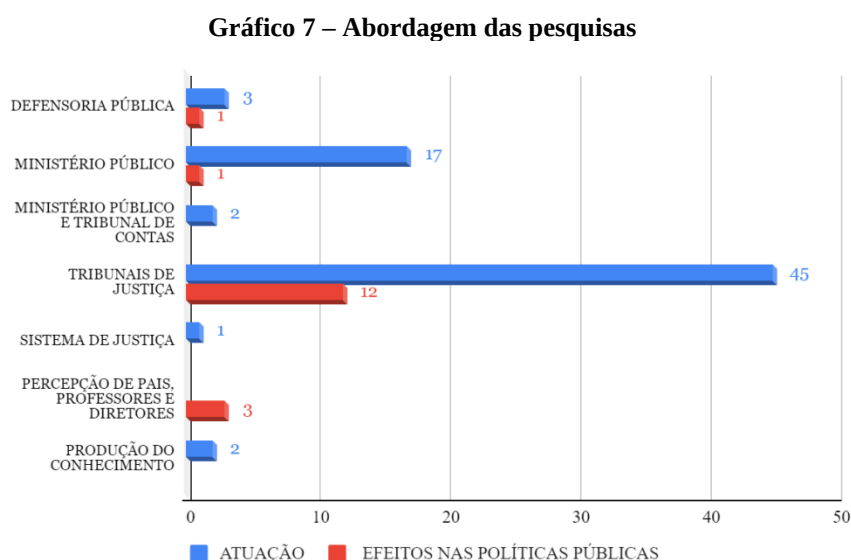
Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

A nuvem de palavras acima extraída sinaliza ainda, os objetivos expressos nos estudos analisados, o próximo passo desta análise. O termo educação infantil teve grande incidência e anuncia a preocupação dos estudos com esta etapa da educação básica sob a ótica da justiciabilidade do direito, além servir de validação ao levantamento bibliográfico objeto desta seção.

Ximenes, Oliveira e Silva (2017) identificaram estudos sobre judicialização de políticas públicas de educação em distintos enfoques quanto: às causas, aos conteúdos e aos efeitos. Pelas primeiras, as pesquisas analisam os déficits de vagas nas instituições de educação infantil como um dos fatores que levam a busca ao sistema de justiça. Estudos sobre os conteúdos das decisões concentram-se, principalmente, na compreensão de como são garantidos os direitos pelo sistema de justiça. Há ainda, os trabalhos científicos que pesquisam sobre os efeitos das decisões judiciais nas políticas públicas nas suas diferentes fases, um enfoque que carece de conhecimento, havendo necessidade de pesquisas.

A análise sobre os objetivos das pesquisas aqui apresentados aproxima-se da classificação de Ximenes, Oliveira e Silva (2017) e permite observar ainda, a trajetória dos conhecimentos sobre a temática. Realizou-se uma divisão dos objetivos das pesquisas por

abordagens. Elencou-se o objetivo descrito em cada uma das publicações e, em seguida, buscou-se aproximá-los por semelhança de aspectos e escopo quanto à atuação das instituições do sistema de justiça que envolvem as causas e conteúdos, além dos potenciais efeitos nas políticas públicas. Desse modo, com os objetivos segmentados, foram obtidos sete grupos de abordagens, como se vê no Gráfico 7 a seguir:



Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

Neste conjunto observou-se que o tema objeto de estudo mais presente quanto à judicialização da educação infantil circunscreveu-se à atuação do Poder Judiciário (52,27%) e do Ministério Público (MP) por meio de medidas judiciais e extrajudiciais (21,59%). Mas os efeitos da judicialização da educação que se desdobram no relacionamento institucional estão presentes em 19,31% e se concentram nos estudos mais recentes. Estes dados indicam ainda, que a evolução da temática está condicionada às análises das diferentes formas de abordagem das pesquisas e da materialização do direito.

É importante acentuar que os tipos de estudos estão sujeitos a combinações entre si, o que dificulta a categorização de forma objetiva e que podem implicar na fragmentação da realidade.

Ainda que haja uma significância de pesquisas em que a judicialização da educação infantil se apresenta como enfoque direto, mesmo nas pesquisas sobre a judicialização da educação, em sentido amplo, a abordagem da educação infantil incidiu de maneira tangente, na verificação da quantidade significativa de ações judiciais que discutiam o acesso a creches e pré-escolas em comparação a outras demandas judiciais sobre a educação, bem como na análise

de conteúdo das decisões proferidas.

Tome-se como exemplo de estudos sobre a judicialização da educação, em sentido amplo, a abordagem sobre a atuação dos Tribunais de Justiça nos estudos de Silveira, A. (2011, 2013) que identificou que os litígios judiciais mais recorrentes, de 1991 a 2008, sobre educação julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo foram os de acesso à educação básica, ocorridos a partir da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, com uma propensão para o deferimento de demandas individualizadas ou com número definido de interessados cujas solicitações abrangiam o acesso à educação. Em tais decisões, a autora destacou que as análises firmaram o dever estatal de atribuição dos municípios quanto ao atendimento sob o fundamento de que a primeira etapa da educação básica se constitui em direito subjetivo que permite a exigibilidade junto aos Tribunais (SILVEIRA, A., 2011).

Amaral (2017) analisou a judicialização da educação básica mediante o instrumento processual mandado de segurança impetrado no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Identificou a morosidade do Poder Judiciário que dificulta a tramitação legal de efetivação de direitos à educação, em especial, aqueles que deveriam se concretizar dentro de um ano letivo específico. Ademais, a revisão pelo segundo grau de jurisdição torna-se ressonante da decisão de primeiro grau devido ao lapso temporal. Amaral, Martins e Paschoalino (2019) identificaram o crescimento de demandas judiciais entre os anos de 1999 e 2013 junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais cujas discussões abordaram assuntos como corte etário em matrícula (70,7%), homologação de certificados escolares irregulares (6,5%), solicitação de matrículas (5,6%), certificado para conclusão de educação básica (4,7%).

No que se refere à atuação do Ministério Público, em 2010, Cortes (2010) pesquisou a atuação desta instituição na grande São Paulo, identificando que não havia uma atuação norteadora por projetos institucionais, e sim, pelas decisões do Supremo Tribunal Federal, condicionada, entretanto, ao perfil do promotor. Silveira, T. (2017) analisou a atuação do Ministério Público de Florianópolis, entre os anos de 2004 e 2015. Também identificou o personalismo na atuação e um distanciamento das promotorias com relação às questões educacionais.

Quanto à judicialização da educação infantil, em pesquisa documental, Taporosky (2017) investigou as decisões proferidas nas ações coletivas encontradas em 27 Tribunais de Justiça entre 2005 e 2016 sobre educação infantil, com foco na qualidade da educação infantil. Neste estudo, a pesquisadora identificou ausência de relação entre a judicialização e a frequência de crianças na educação infantil, pois não necessariamente as localidades com menor taxa de atendimento possuíam o maior número de decisões. Ademais, verificou o crescimento das

demandas judiciais após a publicação da EC nº 59/2009, além da existência restrita de casos que abrangessem a discussão sobre a qualidade da oferta, indicando a importância de pesquisas futuras para verificar se os atores que iniciam as ações coletivas incluem o tema qualidade na educação infantil.

Costa e Alcântara (2017) pesquisaram 426 acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro sobre a judicialização da educação infantil de 1988 a 2016. Ao analisarem o conteúdo das decisões observaram semelhança com pesquisas anteriores de Corrêa (2014), Lombardi (2014) e Silveira, A. (2010) em que há o maciço deferimento para o acesso a vagas na educação infantil com a condenação dos municípios para a disponibilização de vagas, sob a visão de proteção dos direitos individuais, num estímulo à busca individualizada para a solução de problemas.

Riboli (2019) analisou a judicialização da educação infantil por meio das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, entre 2008 e 2018. Observou os fatores determinantes: fundamento social, estatal e proteção constitucional para a judicialização, além das diferentes discussões em torno da educação infantil como vagas em creches e pré-escolas, públicas e privadas, próximas à residência, requisito de idade mínima, transporte escolar, professores na educação infantil, turnos e percentual mínimo em educação e dos fundamentos das decisões judiciais para o reconhecimento ou a negativa do direito discutido.

No que tange à atuação do Ministério Público, encontram-se as pesquisas desenvolvidas na pós-graduação por Oliveira, Rafaela (2011, 2015) que observou crescentes buscas pelo Poder Judiciário, via Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e Ministério Público, possivelmente causadas pela política habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida, no entanto, sem o diálogo entre estes atores, refletindo uma ineficiência entre os órgãos públicos que quase atuavam como concorrentes na efetivação do direito à educação infantil.

Gonçalves e Silveira (2016) em pesquisa acerca do processo de exigibilidade da educação infantil, nos anos de 2007 a 2014, relacionada à atuação do Ministério Público e às atividades municipais influenciadas por tal atuação, constataram um aumento de matrículas com a reestruturação da quantidade de creches pela ampliação ou locação de casas e pelo aumento de crianças por turma na cidade de Campo Largo no Paraná como reflexo de atuação do Ministério Público via fiscalização, participação em reuniões e instauração de ação judicial coletiva. Gonçalves e Gonçalves (2017) pesquisaram a atuação do Ministério Público e do município de Fazenda do Rio Grande - Paraná e verificaram que o crescimento maior de matrículas em creches e pré-escola, no período de 2010 a 2015, ocorreu após instauração de

uma ação coletiva em 2013.

Taporosky, Gonçalves e Feldman (2017) apontaram a associação entre a judicialização da educação infantil em 46 municípios paranaenses e a atuação do Centro de apoio do Ministério Público que adotou estratégias para a ampliação de vagas na educação infantil por meio de medidas coletivas, judiciais e extrajudiciais que contemplassem o maior número de interessados. Houve um predomínio de ações extrajudiciais, todavia, sem uniformidade de atuação institucional o que indica um condicionamento das estratégias ao perfil do promotor de justiça.

Garcia (2017) examinou a atividade desempenhada pelo Ministério Público e Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul no monitoramento da implementação das políticas públicas de acesso, sinalizando para as mudanças institucionais ocorridas nas instituições daquele estado, pela especificação de atuação de promotores no direito coletivo à educação, bem como pela orientação do tipo de fiscalização a ser promovida pelo Tribunal de Contas, da análise técnica contábil dos recursos destinados aos municípios para um controle afeto à eficiência pela separação da educação infantil dos dados agrupados de despesas municipais com educação. Além disso, demonstrou a rede de colaboração entre as instituições (GARCIA, 2017).

Feldman e Silveira (2017a) em estudo de caso acerca das medidas extrajudiciais entre os anos de 2008 e 2016 em Telêmaco Borba - Paraná, analisaram as limitações e potencialidades na formulação e implementação dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) firmados pelo Ministério Público para a universalização da pré-escola, a regularização da fila de espera e ampliação de vagas em creches. Concluíram as autoras que a atuação do Ministério Público incidiu na efetivação do direito à Educação Infantil naquela cidade.

Cajuella (2016) pesquisou sobre a atuação da Defensoria Pública em relação à educação infantil na capital paulista e identificou ausência de coordenação interna e arranjos interinstitucionais para a garantia do direito, predominância de ações individuais, e atuação nas ações coletivas por meio da defesa de interesses individuais homogêneos⁸, condicionadas ao perfil do defensor público. Este tipo de defesa individualizada do direito à educação infantil pela Defensoria Pública também foi observado por Gonçalves (2018) no município de Curitiba.

Na trajetória dos estudos, destacam-se análises mais recentes sobre as interações advindas de decisões judiciais e seus potenciais efeitos nas políticas públicas (MACHADO, 2019). Como exemplo, estão os trabalhos de Corrêa (2014); Costa S. (2016) e Ximenes, Oliveira

⁸ Interesses individuais homogêneos constituem-se em uma espécie de interesse transindividual ou metaindividual – interesses de um grupo determinável de pessoas; que podem ser quantificados e divididos. Como exemplo, crianças em lista de espera por creche.

e Silva (2017) sobre o relacionamento entre Executivo e Judiciário na implementação da política pública de educação infantil no Estado de São Paulo a partir da atuação do Tribunal de Justiça em São Paulo, que resultou em contínuas interações entre estes poderes, promovendo diálogos institucionais e distintas articulações dos agentes do sistema de justiça, uma necessidade apontada anteriormente por Assis (2012).

De forma similar, em avanço na trajetória da pesquisa sobre judicialização da educação sobre a influência nas políticas públicas foi o enfoque da pesquisa de Silva, M. (2018) que, em complemento às análises de Corrêa (2014) e de Ximenes, Oliveira e Silva (2017), identificou os efeitos internos na atuação institucional da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e os externos nas políticas públicas do município de São Paulo. Demonstrou as reordenações administrativas na Defensoria Pública como a reestruturação e adoção de estratégias de atuação na judicialização da educação infantil. Quanto à atuação externa nas políticas públicas, a autora apontou como efeitos diretos o impacto nas realizações de matrículas por meio da ordem judicial paulistana de 2017, na formulação da política pública pela decisão judicial proferida no ano de 2015 e acordo em 2017 e a inclusão de rubricas específicas como no Plano Plurianual e no orçamento municipal. Quanto aos indiretos, a criação de ferramentas e de monitoramento do cadastro e acompanhamento da demanda por vagas; o planejamento, desenvolvimento e implementação de um plano de expansão, além do acompanhamento e avaliação pelo Tribunal de Justiça de São Paulo por meio de comitê.

Mais recentemente também, surgiu abordagem de pesquisa sobre a percepção de pais, professores e gestores sobre a judicialização da educação infantil (JOCHI, 2018; MENDES, 2017; POLONI, 2017) que correspondem a 3,4% deste levantamento bibliográfico. Por meio dela foi identificado um movimento de reivindicação dos direitos das crianças junto ao Poder Judiciário, mas que pode gerar a superlotação dos estabelecimentos de educação infantil e o comprometimento da qualidade da educação, e por isso, a necessidade de articulação junto aos órgãos públicos quanto à melhoria no atendimento.

Há escassez de estudos comparativos entre o Brasil e outros países acerca da judicialização, em especial da América Latina. Feldman e Silveira (2017b) analisaram esta temática nas cortes dos Estados Unidos em que predomina discussões sobre a equidade relativa à segregação escolar e ao financiamento público entre os distritos escolares.

No levantamento da produção do conhecimento é possível ainda, avistar pontos de divergência. Um tema importante que diverge entre os pesquisadores nas discussões sobre a educação infantil, em especial o direito à creche, se refere ao entendimento sobre a sua configuração como direito público subjetivo que consiste na possibilidade de se exigir a

prestação pelo Estado mediante as normas jurídicas (DUARTE, 2004).

Questões que alavancam esta discussão estão relacionadas à decisão proferida pelo STF em 2005, por meio do Recurso Extraordinário - RE-AgR nº 410.715-5/SP que declarou que o acesso à educação infantil, inclusive, à creche é dever imposto ao Poder Público, assim como a publicação da EC nº 59/2009 que fixou a obrigatoriedade da educação básica para a faixa etária dos 4 aos 17 anos.

Assis (2012) entende que há uma delimitação normativa do direito público subjetivo na Constituição Federal de 1988 para as faixas etárias de 4 a 17 anos, tendo em conta as limitações financeiras dos entes federados. Da mesma forma, Moura (2019) e Silva, R. (2019) afirmam que o acesso à creche para os menores de 3 anos, por configurar-se em um direito à educação, mas não em direito público subjetivo, está condicionado à disponibilidade de vagas pelo poder público.

Em contraponto, para Escolano (2019), Macedo (2018), Silva, E. (2016) o acesso à educação infantil em qualquer faixa etária é direito público subjetivo, com possibilidade de ser exigido em qualquer tempo, devendo o Estado ofertar vagas sempre que lhe for demandado. Ximenes e Grinkraut (2014, p. 83) também comungam deste posicionamento, afirmando que “comprovada a exclusão escolar, há o direito individual e coletivo de exigir sua superação”.

As pesquisas científicas levantadas apresentam, assim, os contornos e a complexidade existentes quanto ao estudo do direito à educação infantil sob a perspectiva do protagonismo judicial e, de forma geral, do sistema de justiça. Demonstrem, ainda, os marcos teóricos e o conjunto normativo que guiam as ações do estudo proposto, situando o problema dentro de um conjunto de conhecimentos prévios que oferecem uma compreensão adequada para a investigação, numa aproximação com as teorias já existentes.

Embora a sucessão de pesquisas ao longo do período não apresente uma linearidade quanto aos objetos de estudo, há um alargamento no cenário das pesquisas sobre judicialização da educação infantil - surgem temas como atuação das instituições na exigibilidade do direito, classificação das demandas, análise de conteúdos, relacionamento entre as instituições quanto à exigibilidade deste direito, além na influência desta atuação nas políticas públicas. Tais temas em conjunto refletem não apenas a proximidade temática e sua complexidade, mas uma nova dinâmica de materialização do direito à educação representada pela atuação do sistema de justiça com repercussões nas políticas públicas.

Os dados apresentados e as discussões travadas nos trabalhos permitem afirmar que a judicialização da educação infantil se constituiu em espaço para a pesquisa no campo das

políticas públicas de educação cujas evidências reiteradas no país servem como subsídio para a análise desta pesquisa.

Como ponto nuclear para a compreensão das dinâmicas de concretização do direito à educação, em especial, à educação infantil, o reconhecimento normativo como direito fundamental e seus desdobramentos finalísticos como a inclusão em políticas públicas são o conteúdo da próxima seção.

3 A EDUCAÇÃO E A EDUCAÇÃO INFANTIL: DA PROPOSIÇÃO À MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO

O ponto de partida para esta seção é a compreensão sobre a educação enquanto direito humano fundamental de natureza social, subsídio teórico na realização da pesquisa. O reconhecimento deste direito⁹ é fruto de conquistas sociais e está na base de declarações internacionais e, no caso brasileiro, da Constituição Federal de 1988.

Os direitos humanos são históricos, surgem no “início da era moderna com a concepção individualista da sociedade”, configurando-se como “um dos principais indicadores do progresso histórico da humanidade” (BOBBIO, 2004, p. 02). Que sentido tem a expressão direito humano e fundamental e quais as consequências da inserção em uma Constituição? A compreensão dos direitos fundamentais requer considerações de ordem política e jurídica, que conduzem à percepção final desta pesquisa sobre a sua justiciabilidade¹⁰ e exigibilidade. Os aspectos políticos se referem à ordenação das funções e aos deveres relativos ao proceder da atividade estatal, bem como ao delineamento dos modos de organização social e às condições de vida digna, conquistadas gradativamente no decorrer da história. Já os jurídicos, abrangem a forma como está recepcionado o direito fundamental no ordenamento jurídico como bem jurídico de natureza constitucional e as repercussões decorrentes de sua positivação.

Mas uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido. (BOBBIO, 2004, p. 11).

Por estar contido nos direitos fundamentais, o direito à educação incorpora dimensões

⁹ Segundo Douzinas (2009), devido à referência ‘direitos’ estar relacionada à disciplina do Direito, a abordagem pelos sistemas jurídicos pela história de suas origens representa um modo de concessão de validade e consistência, apresentando o autor a distinção proposta por Peter Goodrich sobre as origens: a) ideacionais que se referem às justificações a favor da regulamentação jurídica e, b) institucionais: representadas pelas instituições verificáveis pelas normas.

¹⁰ Pannunzio (2009, p. 64-65) conceitua o termo justiciabilidade como a possibilidade dos direitos humanos “serem invocados perante o Poder Judiciário (ou outro órgão com funções análogas) e aplicados pelos juízes em benefício de seus titulares”. Abramovich e Courtis (2003, p. 160) entende como a “possibilidade de reclamar perante um juiz ou tribunal de justiça o cumprimento ao menos de algumas das obrigações que se derivam do direito”. De outro modo, Watanabe (2013, p. 216) esclarece que “o que se quer explicitar com ele não é o requisito para acesso à justiça ou para o exame do mérito da ação, e sim o requisito para o acolhimento, pelo mérito, da pretensão de tutela jurisdicional dos direitos fundamentais sociais, ou seja, a efetiva existência do direito fundamental social tutelável jurisdicionalmente. É um qualificativo do direito material”. Esta última conceituação é a adotada nesta pesquisa.

individuais e coletivas, acompanhando, portanto, a história daqueles direitos. E sua inclusão num quadro de garantias, justifica-se por tratar-se de “uma prerrogativa própria à qualidade humana, em razão da existência de dignidade, e, de outra, porque é reconhecido e consagrado por instrumentos internacionais e pelas Constituições que o garantem” (CAGGIANO, 2009, p. 22).

Como etapa da educação básica, a educação infantil - tema do estudo desta pesquisa -, ainda que com características próprias, acompanha a história do campo educacional de prerrogativa humana no mundo, em especial o da infância. A partir do século XVIII “emerge todo um território de saber dirigido à criança” (ABRAMOWICZ, 2018, p. 18), com novas funções e concepções sobre a infância e um progressivo distanciamento da esfera exclusivamente familiar para instituições filantrópicas, privadas e públicas. Inicialmente, marcada pelo caráter assistencialista e distinta para as diferentes classes sociais, a educação infantil antes entendida como direito dos filhos de mães trabalhadoras desloca-se para o direito das crianças, igualmente sujeitos de direitos, dependente de um sistema de proteção que abranja tanto o cuidar das crianças pequenas como educá-las.

É no decorrer desse processo de institucionalização, na emergência da criança pública, que também se vão formando movimentos em defesa da criança. O mote para a necessidade de formulação de direitos da criança advém tanto do avanço científico como da inserção político-social das instituições e particulariza-se e singulariza-se em diferentes contextos [...]. (NUNES; CORSINO, 2009, p. 21).

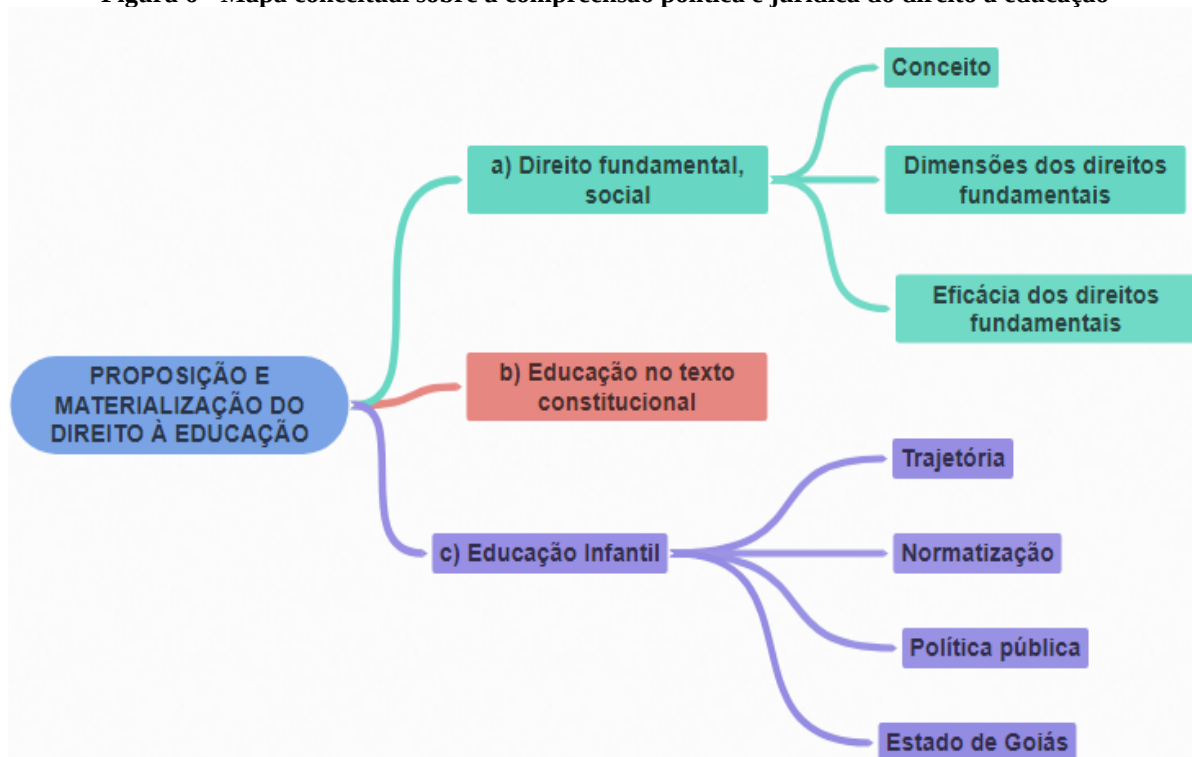
Como se configura atualmente o direito à educação infantil no Estado brasileiro? Tendo em conta as relações existentes na sociedade, com distintas disputas acerca de projetos educacionais (DOURADO, 2017a), o direito à educação infantil integra historicamente a pauta de reivindicações sociais e, recentemente, foi inserido no texto constitucional de 1988. Mas é a partir de uma alteração constitucional introduzida pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009, que a educação brasileira, especialmente a infantil, sofre uma reconfiguração pela ampliação da educação básica obrigatória com a extensão da compulsoriedade de 9 (nove) anos para 14 (quatorze) anos, o que muda o olhar nas ações estatais quanto à extensão da obrigatoriedade da educação, do ensino fundamental para a educação básica, na qual a educação infantil é considerada uma etapa com obrigatoriedade entre os 4 e 5 anos de idade, a definir sinalizações e modificações para a implementação das políticas públicas que abarquem o acesso, o financiamento e a gestão. Ademais, a jurisprudência brasileira atribui à faixa etária de 0 a 3 anos, que corresponde à creche, a garantia jurídica de concretização de

um direito fundamental inserido em um “mínimo existencial” corolário da dignidade humana.

Quais as consequências advindas do reforço normativo para a educação infantil? Bem, a extensão da compulsoriedade da educação básica traduz-se em um cenário de ampliação desse nível educacional, visto que obriga as famílias a matricularem os menores a partir dos 4 (quatro) anos de idade na pré-escola, bem como o Município¹¹ na oferta de vagas. Em razão da característica de ampliação da educação pela Constituição Federal de 1988, surgem políticas públicas voltadas ao planejamento, monitoramento quanto à efetivação e exigibilidade do direito.

É essa a seara de discussão desta seção dividida nas seguintes partes: a) a compreensão da natureza do direito à educação na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais com as implicações político-jurídicas; b) a trajetória da educação infantil, da origem assistencialista à proposição normativa; c) a inserção da educação infantil nas políticas públicas e o cenário atual de materialização do direito, como se vê no mapa conceitual à frente:

Figura 6 - Mapa conceitual sobre a compreensão política e jurídica do direito à educação



Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

Os grandes avanços normativos e nas políticas públicas demonstram a necessidade de

¹¹A atribuição para atuação prioritária pelos Municípios na educação infantil é fixada pelo §2º do artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

crecente atuação do Estado cuja materialização requer desenvolvimento e avaliação contínua.

3.1 A educação como direito fundamental de natureza social

A educação é um direito humano, fundamental de natureza social, proclamado por instituições internacionais e nacionais desde a metade do século XX. A Declaração dos Direitos Humanos de 1948 (art. 26), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (arts. 13 e 14), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (arts. 12, 26, 42), a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (arts. 18, 20, 23, 28, 29, 32 e 40), o Protocolo de São Salvador de 1988 (art. 13 e 16) (CAGGIANO, 2009; PANNUNZIO, 2009), bem assim modelos constitucionais de vários países do mundo¹² integram-na em seus textos.

No Brasil, está inserida de forma prioritária, no artigo 6º, Título II - Dos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988, logo após o preâmbulo e o Título I - Dos princípios fundamentais, bem assim no Título VIII - Da ordem social, nos artigos 205 a 217 (BRASIL, 1988), ressaltando-se assim, ao lado dos demais direitos individuais e sociais, como um valor superior na ordem constitucional, numa fundamentalidade para o Estado, constituinte e constitutiva dos objetivos fundamentais constantes do artigo 3º¹³ que orientam toda a ação estatal.

A prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político. (CHAUÍ, 1989, p. 20).

Direito humano, fundamental, social... O que são direitos humanos e fundamentais e em que eles se diferenciam?

¹² Segundo o Relatório de Monitoramento Global de Educação (GEM) 2017/2018 da UNESCO, dos 196 países que incorporaram em diversos níveis o direito à educação em seus ordenamentos jurídicos, o direito à educação é garantido por 82% nas constituições nacionais.

¹³ Dispõe a Constituição Federal de 1988: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988).

Os Direitos Humanos são universais e naturais, e o que é considerado um direito humano no Brasil, também deverá sê-lo com o mesmo nível de exigência, de respeitabilidade e de garantia em qualquer país do mundo, porque eles não se referem a um membro de uma sociedade política, a um membro de um Estado; eles se referem à pessoa humana na sua universalidade. Por isso são chamados de direitos naturais, porque dizem respeito à dignidade da natureza humana. São naturais, também, porque existem antes de qualquer lei, e não precisam estar nela especificados, para serem exigidos, reconhecidos, protegidos e promovidos. (BENEVIDES, 1998, p. 41).

Canotilho (2003, p. 393) esclarece que os direitos fundamentais são “os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente”.

É por meio dos significados acima apresentados que se verificam as distinções entre “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. Segundo Sarlet (2012), apesar da utilização como sinônimos, já que ambos se referem a direitos dos homens, os primeiros correspondem às declarações internacionais, de caráter supranacional, que imprimem validade universal, para todas as nações e tempos, enquanto os últimos representam os direitos do ser humano que estão declarados e protegidos nos documentos constitucionais de cada Estado, assim delimitados pelo espaço e pelo tempo.

Outra distinção trazida por Sarlet (2012) se refere à efetividade e proteção dos direitos fundamentais e dos direitos humanos. Neste ponto, por estarem contidos em constituições dos Estados, os direitos fundamentais estão circunscritos por instâncias de controle, como o Poder Judiciário e têm maior potencialidade de efetivação; enquanto para a efetivação dos direitos humanos, existe a condicionante das ratificações pelos Estados dos tratados internacionais.

Apesar destas características, isso não importa em afirmar, em absoluto, que os direitos humanos são destituídos de efetividade, posto que traduzem as condições mínimas para uma vida digna, sendo vedado aos poderes políticos o afastamento de seus limites. Para Sarlet (2012, p. 34), não se trata de termos “excludentes ou incompatíveis”. Há uma estreita relação entre eles, vez que a maioria das Constituições que advieram da Segunda Guerra Mundial inspirou-se em documentos internacionais, de modo que o conteúdo de ambos tem se aproximado e se harmonizado.

Este estudo adota a terminologia direitos fundamentais que se alinha à perspectiva estatal¹⁴ (ou constitucional)¹⁵ devido à inserção da educação na norma constitucional pátria, dotada de efetividade pela possibilidade de acesso à justiça para a sua concretização.

¹⁴ Vieira da Andrade (1987) propõe 3 perspectivas de análise dos direitos fundamentais que estuda os direitos dos homens: (i) filosófica: em todos os tempos e lugares; (ii) universalista: em todos os lugares, em um certo tempo; (iii) estatal: num determinado tempo e lugar.

¹⁵ A abordagem constitucional dos direitos fundamentais é adotada por Canotilho (2003) e Sarlet (2012).

Os direitos fundamentais são edificados a partir de conquistas advindas de embates sociais, em busca da liberdade, da justiça social e da igualdade, e deságuam na limitação de poderes do Estado constitucional, “cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem” (SARLET, 2012, p. 36), a expressar uma fundamentação política como origem para uma fundamentação jurídica. De acordo com Bobbio (2004, p. 9), “nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”.

Os direitos fundamentais passaram por transformações quanto à titularidade, ao conteúdo, à eficácia, à efetivação desde o reconhecimento nas primeiras constituições dos Estados (SARLET, 2012), revelando assim, diferentes dimensões conforme as exposições do jurista tcheco-francês Karel Vasak que associou os diferentes períodos ao lema da Revolução Francesa: *liberté, égalité, fraternité*, classificando os direitos humanos em gerações¹⁶. A primeira abrange as liberdades individuais; enquanto a segunda compreende os direitos sociais, fundados na igualdade e a terceira, os direitos coletivos da humanidade¹⁷, com relevo na solidariedade planetária¹⁸ (BENEVIDES, 1998).

Os direitos de primeira geração que balizavam a liberdade individual como as liberdades de propriedade, de ir e vir, de segurança, de acesso à justiça, de expressão e de crença foram convencionados no final do século XVIII, como se verifica na Declaração de Direitos do Povo da Virgínia, de 1776, nos Estados Unidos da América (EUA) e na Declaração Francesa de 1789 (BENEVIDES, 1998). Marcados por cunho individualista e inspirados pelas ideias de Locke (1983) publicadas nos anos de 1689-70 e pelos fundamentos liberais, tais liberdades civis foram reconhecidas como direitos naturais caracterizados pela inalienabilidade, inviolabilidade, imprescritibilidade e pertencentes à totalidade dos homens (SARLET, 2012). Tendo em vista sua importância na autonomia privada delimitada pela vida, liberdade, propriedade e igualdade

¹⁶ O termo "Gerações" não deve aqui ser compreendido sobre a lógica biológica, mas sob a lógica da evolução histórica, num processo cumulativo, de complementaridade (BENEVIDES, 1998). Outro termo aceito é “dimensões”. Todavia, essa distinção é meramente terminológica, pois o método analítico, em síntese, é o mesmo.

¹⁷ Embora a teoria concebida por Vasak, apresente 3 gerações, Bonavides (2016) relata ainda, uma quarta geração formada pelo direito à informação, à democracia e ao pluralismo e uma quinta geração composta pelo direito à paz numa concepção global.

¹⁸ Na terceira dimensão dos direitos humanos, as pretensões desejadas são os direitos à paz, ao desenvolvimento sustentável, ao respeito do exercício cultural e à autodeterminação dos povos. Surgem como reações às atrocidades vividas pela espécie humana no século XX. A fraternidade é o princípio norteador nas relações sociais e individuais. Os titulares diretos dos direitos não são as pessoas individualmente consideradas, e sim a coletividade de indivíduos — o povo e as nações. Este estudo, porém, se atém às 2 primeiras gerações da Teoria de Vasak, tendo em conta a análise do direito fundamental de natureza social à educação.

subsidiaram tais liberdades civis a concepção de Estado de Direito¹⁹ (DIMOULIS; MARTINS, 2014).

Os direitos individuais são comumente identificados como direitos de liberdade. Trata-se de um conjunto de direitos cuja missão fundamental é assegurar à pessoa uma esfera livre da intervenção da autoridade política ou do Estado. Nessa linha foram progressivamente conquistados os direitos à liberdade religiosa, à liberdade civil e profissional, à liberdade de opinião, de expressão e de reunião, à liberdade de ser proprietário, dentre outros. (BARCELLOS, 2011, p. 134).

Neste ponto, importante destacar que a igualdade se referia à igualdade das pessoas em relação à lei, representando assim, uma igualdade sob o aspecto formal (DIMOULIS; MARTINS, 2014).

Conhecidos ainda por direitos de defesa, os direitos da primeira geração representavam as concepções burguesas de limitação dos poderes e das funções do Estado como forma de proteção ao indivíduo (BOBBIO, 1988). Requeriam, portanto, a abstenção estatal de intervir na autonomia privada. Posteriormente, foram acrescentados a esta categoria de liberdades, as liberdades de expressão coletiva e de participação política (SARLET, 2012).

Sobre a atuação do Estado na propriedade privada, afirmava Locke (1983, p. 73) a preexistência da propriedade à sociedade política ou governo e que, por conseguinte, nenhum poder poderia “tomar de homem algum nenhuma parte de sua propriedade sem o seu próprio consentimento”, sendo a proteção da propriedade o objetivo do Estado. De acordo com Canotilho (2003), os direitos de liberdade ou de defesa simbolizavam o modelo econômico ligado à autonomia para livre disposição da pessoa e de sua propriedade.

Neste processo de afirmação da liberdade individual e de limitação dos poderes do Estado, a ausência de atuação estatal também era perceptível com relação à educação. Segundo Ferraro (2009), desde o início o liberalismo estabeleceu uma relação conflituosa com a escola, pois ao mesmo tempo em que era vista como necessária, também provocava receios. Representando uma posição mais conservadora na Inglaterra no início do século XVIII, anterior à Revolução Industrial, o liberal Mandeville (2017) posicionava-se contrário à manutenção de escolas de caridade para os pobres em virtude do princípio da não intervenção estatal, bem como entendia que a educação deveria ser regida pelo mercado e não de forma gratuita, devendo a

¹⁹ O Estado de Direito é definido por Canotilho (2003, p. 97) como “um Estado liberal no seu verdadeiro sentido. Limita-se à defesa da ordem e segurança públicas (“Estado polícia”, “Estado gendarme”, “Estado guarda noturno”), remetendo-se os domínios econômicos e sociais para os mecanismos da liberdade individual e da liberdade de concorrência.”

leitura, a escrita e os conhecimentos de aritmética serem reservados à classe burguesa. Adotava o posicionamento político em que instrução de um povo desencadearia a insatisfação deste povo e que, portanto, a ignorância consistia em ponto estratégico para a submissão.

Após a Revolução Industrial, a perspectiva liberal apresentou concepções sobre a educação como modo de solução de mão-de obra para o mercado (FERRARO, 2009). Adam Smith (1996b), economista formulador do liberalismo econômico, reconhecia a necessidade de participação mínima do Estado na educação voltada para o mercado de trabalho. Para ele

Embora, porém, as pessoas comuns não possam, em uma sociedade civilizada, ser tão bem instruídas como as pessoas de alguma posição e fortuna, podem aprender as matérias mais essenciais da educação — ler, escrever e calcular — em idade tão jovem, que a maior parte, mesmo daqueles que precisam ser formados para as ocupações mais humildes, têm tempo para aprendê-las antes de empregar-se em tais ocupações. Com gastos muito pequenos, o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação. (SMITH, 1996b, p. 246).

Considerava ainda que a formação voltada para o talento individualizado do trabalhador potencializaria a produção e os resultados do trabalho e, por conseguinte, propiciaria o seu próprio enriquecimento pelo aumento do ganho (SMITH, 1996a).

Os impactos da Revolução Industrial no final do século XVIII e no decorrer do século XIX aumentaram as desigualdades sociais e econômicas dos trabalhadores, constatando-se que os direitos de liberdade ou de defesa se demonstravam exíguos para a proteção e concretização de uma vida digna (SARLET, 2012). Movimentos sociais de reivindicação das classes trabalhadoras associados ao desenvolvimento de doutrinas socialistas colocaram “em relevo a unidimensionalização dos direitos do homem egoísta e a necessidade de completar (ou substituir) os tradicionais direitos do cidadão burguês pelos direitos do homem total” (CANOTILHO, 2003, p. 385), impondo ao Estado conduta ativa na promoção de justiça social (SARLET, 2012).

Barcellos (2011) explica que:

A lógica aleatória e impessoal do mercado capitalista livre era capaz de negar aos indivíduos bens absolutamente fundamentais, a despeito da liberdade garantida e do empenho que se pudesse empregar para obter tais bens. Sem essas condições materiais mínimas, *e.g.*, educação, saúde, alimentação, informação etc., os direitos individuais e políticos eram pouco mais que papel e tinta. (BARCELLOS, 2011, p. 136).

Com efeito, uma nova atuação foi atribuída ao ente estatal por meio de prestações positivas (SARLET, 2012). As liberdades individuais foram, assim, associadas a outros direitos de ordem social como a saúde, assistência social, trabalho e educação a fim de inclusão de novos valores para o bem-estar e igualdade material dos cidadãos. “Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula” (BONAVIDES, 2016, p. 378).

Na conjugação das perspectivas liberal e socialista, do Estado passou a ser exigida uma atuação negativa, como forma de limitação estatal em face dos direitos individuais, além de uma atuação positiva, como forma de intervenção pública, para o alcance dos direitos sociais, consubstanciando-se em fim do próprio ente estatal (SARLET, 2012; BONAVIDES, 2016). Sobre a terminologia, Sarlet (2012) aponta que:

A utilização da expressão “social” encontra justificativa [...] na circunstância de que os direitos de segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem às reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude de extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico. (SARLET, 2012, p. 48).

Convém ressaltar que, apesar de terem surgido em momentos históricos distintos, os direitos de liberdade e os sociais não se difundiram de forma linear, pois ainda que de modo embrionário, alguns direitos sociais foram contemplados nas Constituições da França de 1793 e de 1848, como na Constituição alemã de 1849 e, inclusive, na Constituição brasileira de 1824 que dispôs, neste último caso, sobre a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos. Não há que se falar, portanto, numa rigidez quanto à delimitação da estruturação de direitos no Estado liberal ou social (SARLET, 2012).

Ademais, não podem ser considerados como modelos ou realidades que se excluem, mas como complementares, direcionados “por uma visão integral, marcada pela indivisibilidade e interdependência” (PIOVESAN; VIEIRA, 2006, p. 128). Como pondera Bonavides (2016, p. 387), ao discorrer sobre o enriquecimento dos direitos fundamentais pelos direitos sociais, “A igualdade não revogou a liberdade, mas a liberdade sem a igualdade é vulnerável”.

De forma peculiar, o surgimento desses direitos ocorre em épocas distintas entre os países centrais e periféricos, conforme anunciam Santos, Marques e Pedroso (1995):

De uma forma ou de outra, os países periféricos e semiperiféricos viram-se na contingência de consagrar constitucionalmente ao mesmo tempo os direitos

que nos países centrais tinham sido consagrados sequencialmente ao longo de um período de mais de um século, ou seja, no período liberal, os direitos cívicos e políticos, no período do Estado-Providência, os direitos económicos e sociais; e no período do pós-Estado-Providência, os direitos dos consumidores, da protecção ambiente e da qualidade de vida em geral. Obrigados, por assim dizer, a um curto-circuito histórico, não admira que esses países não tenham, em geral, permitido a consolidação de um catálogo tão exigente de direitos de cidadania. (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995, p. 32).

Ademais, os direitos podem assumir a natureza individual e coletiva. No contexto da trajetória dos direitos fundamentais, a educação possui a peculiaridade de mobilidade tanto na primeira quanto na segunda dimensão dos direitos fundamentais, posto que este direito é “enquadrado como uma realidade social e individual”, conforme ensina Caggiano (2009, p. 23). Importa afirmar que a observação sobre o direito à educação pode ocorrer sob o olhar de satisfação pessoal pelo avanço das capacidades individuais esperadas pelo indivíduo, como sob a perspectiva de um bem comum da sociedade que condiciona o desenvolvimento social (ARNESEN, 2010).

O termo “direitos fundamentais” apresentou-se pela primeira vez na Constituição alemã, de 1848. Todavia, foi na Constituição Mexicana, de 1917 e na Constituição de Weimar, de 1919, que se iniciou a elaboração de fundamentos próprios dos direitos fundamentais, sedimentando-se esta terminologia, traduzida em direitos subjetivos de liberdade, de dignidade e tutela da pessoa, além de se fixarem as distinções entre os termos direitos naturais e direitos humanos.

O consenso mundial sobre tais direitos pode ser observado por ocasião da publicação, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos do Homem. O documento, norteador de toda a comunidade internacional, passa a ser um “ponto de partida para uma meta progressiva” (BOBBIO, 2004, p. 20). Como os direitos são históricos - “emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem” (BOBBIO, 2004, p. 20) -, constituem-se em categorias abertas e mutáveis que se transformam e se ampliam em um movimento contínuo, acompanhado por oposições, evoluções e retrocessos (BOBBIO, 2004).

Por este documento internacional, a educação é elencada já no preâmbulo, como um meio de promoção dos direitos e liberdades do homem. Aduz no artigo 26:

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. (UNESCO, 1948, p. 5).

Ainda que as declarações universais dos direitos tragam uma coexistência integrada dos direitos liberais e sociais, enquanto direitos humanos, no plano fático os estados concretizam, de forma distinta no tempo, os direitos fundamentais. Há “uma coexistência integrada dos direitos liberais e dos direitos sociais, econômicos e culturais, embora o modo como os estados, na prática, asseguram essa imbricação, seja profundamente desigual” (CANOTILHO, 2003, p. 385-386)²⁰.

Bobbio, ao discorrer sobre a concretização dos direitos fundamentais, afirma:

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (BOBBIO, 2004, p. 17).

O que importa reforçar é que tais direitos estão interligados a diversas concepções sobre as condutas estatais para a persecução de objetivos sociais ou sua postura diante da autonomia privada. Dessa forma, os distintos posicionamentos políticos demonstram a importância e a justificação que cada grupo de interesses confere aos direitos sociais no mundo contemporâneo por meio de suas constituições.

A Constituição Federal de 1988, demarcada por um período de redemocratização, representa o marco da institucionalização dos direitos fundamentais e objetiva “resgatar o Estado de Direito, a separação dos poderes, a Federação, a democracia e os direitos fundamentais à luz do princípio da dignidade humana” (PIOVESAN, 2015, p. 52) – núcleo de todo o ordenamento jurídico²¹. Já no início de seu texto, constam os direitos sociais dentre os capítulos sobre direitos e garantias fundamentais.

²⁰ O Relatório de Monitoramento Global de Educação (GEM) 2017/2018 da UNESCO, informa que entre os 196 países que incorporaram em diversos níveis o direito à educação em seus ordenamentos jurídicos, 55% dos países possuem a capacidade legal para processar os Estados e em 41% do total, o governo foi processado ao menos uma vez por ter violado o direito à educação.

²¹ Nesse sentido, Sarlet (2012, p. 70) afirma que os “direitos fundamentais são, em verdade, concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana”.

Com relação à educação – explicitamente definida como um direito social no artigo 6º a indicar a atuação estatal e um conteúdo mínimo “primariamente, o direito de (igual) acesso” (TAVARES, 2009, p. 05) -, apresenta-se um universo de normas que anunciam programas, tarefas e fins a serem atingidos pelo Estado, especialmente, entre os artigos 205 e 214 (BRASIL, 1988). Dimoulis e Martins (2014) justificam a terminologia “direitos sociais” pelo objetivo de melhoria de vida de amplas categorias da população por meio de políticas públicas.

3.1.1 Ponderações sobre a eficácia dos direitos fundamentais

Diante deste horizonte de reconhecimento normativo dos direitos fundamentais, nos quais os sociais estão envolvidos, algumas indagações devem ser encaradas quanto à eficácia, em especial, sobre as consequências da normatização dos direitos fundamentais no texto constitucional dos deveres jurídicos do Estado, além de quais direitos os indivíduos gozarão (SARLET, 2012). Cabem então, considerações sobre como compreendê-los e quais os seus alcances (OMMATI, 2018). São ponderações de ordem política e jurídica que se referem às funções e deveres estatais, à definição de formas da organização social e às condições de vida digna. Ademais, abrangem a forma que o direito fundamental está recepcionado no ordenamento jurídico como bem jurídico de natureza constitucional e as repercussões decorrentes de sua positivação.

A compreensão dos direitos fundamentais é essencial à análise do direito à educação, visto que as controvérsias quanto à sua concretização, em especial as da educação infantil, têm acarretado o fenômeno da judicialização da matéria, havendo demandas contínuas sobre as prestações não atendidas pela Administração Pública, cujo problema é direcionado para o Judiciário, a exemplo da oferta de vagas em creches. É justamente sobre a natureza dos direitos sociais e da atuação do Estado que se lançam os debates mais acirrados envolvendo o problema da aplicabilidade, eficácia e efetividade dos direitos fundamentais (CUNHA JUNIOR, 2018; SARLET, 2012; SARMENTO, 2019). Para Silva, J., (2012), a efetividade da norma consiste na real observância e aplicação aos fatos, ou seja, o desempenho concreto da função social, enquanto a eficácia é a possibilidade de gerar efeitos jurídicos e a aplicabilidade se refere à realizabilidade da norma.

Os direitos fundamentais incorporam-se assim, paralelamente às concepções de forma de Estado, de sistema de governo, e de organização do poder, à estrutura do Estado constitucional. Ademais, mantêm estreita ligação sob o aspecto da concretização da dignidade humana, bem como dos valores da igualdade, liberdade e justiça (SARLET, 2012). Isso

significa dizer que há um reconhecimento consolidado de quais necessidades e valores devem ser seguidos pelo Estado, advindos da manifestação de uma comunidade histórica de um determinado lugar, conferindo-lhes um alto grau de juridicidade, concretude, positividade e eficácia (BONAVIDES, 2016).

Nesse sentido, há correlação dos direitos fundamentais com o princípio do Estado social, verificada pela ampla variedade de direitos sociais expressos nos artigos 6º a 11 da Constituição de 1988 (SARLET, 2012). Como valor a ser seguido, encontra-se a previsão contida no artigo 6º que declara a educação como um direito fundamental de natureza social, alargando a extensão da compreensão política da educação de um bem individual para um bem comum, de uma forma de inserção do indivíduo no mundo cultural para uma concretização pela sociedade na busca pelo prosseguimento de um modo de vida (DUARTE, 2007). Daí o caráter plural (multifacetado) do direito à educação que abrange:

um processo de desenvolvimento individual, mas, também o direito a uma política educacional, ou seja, a um conjunto de intervenções juridicamente organizadas e executadas em termos de um processo de formação da sociedade, visando oferecer aos integrantes da comunidade social instrumentos a alcançar seus fins. (CAGGIANO, 2009, p. 23).

Galdino (2005, p. 7) salienta que, em relação às demais normas jurídicas, o reconhecimento dos direitos fundamentais “expressam valores de hierarquia” e conduz às múltiplas consequências: a) critério de legitimação e aferição de validade; b) critério de interpretação e, c) presunção da existência de um direito subjetivo fundamental. Sarlet (2012) ao tratar sobre o significado e posição dos direitos fundamentais na Constituição de 1988, ressalta sua *conditio sine qua non* do Estado constitucional democrático, sendo considerados ao mesmo tempo:

[...] pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático de autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade (perante a lei e de oportunidades), de um espaço de liberdade real, bem como por meio da outorga do direito à participação (com liberdade e igualdade), na conformação da comunidade e do processo político, de tal sorte que a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do *status* político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetro de sua legitimidade. (SARLET, 2012, p. 61).

Dessa forma, os direitos fundamentais apresentam uma fundamentalidade constitucional formal e substancial (SARLET, 2012), assim definidos por Alexy (2017):

A fundamentalidade formal das normas de direitos fundamentais decorre da sua posição no ápice da estrutura escalonada do ordenamento jurídico, como direitos que vinculam diretamente o legislador, o Poder Executivo e o Judiciário. [...] À fundamentalidade formal soma-se a fundamentalidade substancial. Direitos fundamentais e normas de direitos fundamentais são fundamentalmente substanciais porque, com eles, são tomadas decisões sobre a estrutura normativa básica do Estado e da sociedade. [...] Com a tese das fundamentalidades formal e substancial afirma-se que as normas de direitos fundamentais desempenham um papel central no ordenamento jurídico. (ALEXY, 2017, p. 520-521).

Dessa definição extraem-se alguns pontos básicos a uma orientação sobre direitos fundamentais. Na fundamentalidade formal (supremacia constitucional), os direitos fundamentais, por se situarem em posição de destaque na Constituição, adquirem força jurídica própria. Além de terem aplicabilidade imediata, consoante o artigo 5º, §1º²², são dotados de intangibilidade – só podem sofrer alteração por limites formais mais rígidos, com previsão no artigo 60, §4º²³, as chamadas cláusulas pétreas, o que “retira do alcance do legislador constituinte de segundo grau o poder de deliberar acerca de emenda porventura tendente a abolir aqueles direitos e garantias” (BONAVIDES, 2016, p. 589).

Dito de outro modo, há um núcleo essencial dos direitos que está sedimentado constitucionalmente e por meio de leis, “sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, na ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial” (CANOTILHO, 2003, p. 340), a fim de se evitar retrocesso social. Daí deriva o princípio implícito da proibição do retrocesso na ordem constitucional brasileira a ser aplicado no caso de violações normativas a direitos fundamentais, motivador para a maximização dos direitos fundamentais.

Sarlet (2012) pondera que a aplicabilidade imediata anuncia aos órgãos estatais a conduta de maximização da eficácia dos direitos fundamentais e deve ser considerada uma norma de cunho principiológico – uma espécie de mandado de otimização para as regras constitucionais.

²² Dispõe a Constituição Federal de 1988: “Art. 5º [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988). Tal norma vincula os entes estatais e os agentes privados.

²³ Tendo em conta que o procedimento de alteração da Constituição é mais rigoroso em relação ao procedimento legislativo ordinário, bem como pelo fato de os direitos fundamentais se consubstanciarem em limites materiais à reforma constitucional (cláusulas pétreas), consoante artigo 60, §4º, IV que declara que os direitos e garantias individuais não podem ser abolidos por meio de emenda constitucional. A doutrina assevera que os direitos sociais constituem igualmente limites materiais à reforma do texto. Nesse sentido, Sarlet (2012, p. 453).

Os direitos fundamentais vinculam tanto as autoridades do Estado, incluindo-se o Legislativo, como os titulares dos direitos prescindem de aguardar autorização²⁴ ou materialização do Estado para o exercício dos direitos (DIMOULIS; MARTINS, 2014), o que os torna exequíveis, dotados de efetividade jurídica. Como corolário, ao Poder Judiciário cabe aplicar imediatamente os direitos fundamentais, assegurando-lhes a sua plena eficácia. (CUNHA JUNIOR, 2018; SARLET, 2012). Se tais normas possuem aplicabilidade direta, “é porque os direitos por elas reconhecidos são dotados de densidade normativa suficiente para serem feitos valer na ausência de lei ou mesmo contra a lei” (CANOTILHO, 2003, p. 400). Ademais, há dispositivos localizados em outras partes do texto constitucional, por força do artigo 5º, §2º²⁵.

Mas aqui, pontua-se uma importante discussão que consiste em saber em quais direitos fundamentais, se a todos ou apenas alguns, a aplicabilidade é imediata. Dito de outra maneira, a dificuldade consiste na averiguação de quais deles há a necessidade de prévia ponderação de outros Poderes, concernentes à formulação de políticas públicas para sua implementação, vez que uma vasta gama deles está elencada na CF/1988 (WATANABE, 2013).

De acordo com Cunha Júnior (2018) e Sarlet (2012), a aplicabilidade imediata, por força do artigo 5º, §1º da CF/1988 se refere a todos os direitos fundamentais constantes do catálogo constitucional – artigos 5º a 17. De outro modo, para Barcellos (2011) a aplicabilidade imediata que compreende uma eficácia jurídica ou simétrica – entendida como aquela capaz de produzir o efeito original pretendido pela norma – se estende às faixas que compreendem um núcleo da dignidade humana, compreendido pelas condições materiais básicas para a existência, o chamado mínimo existencial.

Em complemento, a autora afirma que “para além desse núcleo, ingressa-se em um terreno no qual se desenvolvem primordialmente outras modalidades de eficácia jurídica, decorrência da necessidade de manter-se o espaço próprio da política e das deliberações majoritárias” (BARCELLOS, 2011, p. 292), ou seja, há a necessidade de ponderação dos Poderes Executivo e Legislativo, em respeito ao pluralismo e ao debate democrático.

²⁴ Sarlet (2012) alerta para o fato de que os direitos fundamentais não formam um complexo homogêneo de normas com aplicabilidade imediata. Isso porque, existem normas definidoras de direitos fundamentais positivadas como normas programáticas que indicam diretrizes para a sua efetivação, desprovidas de aplicabilidade imediata. Cite-se como exemplo o artigo 205 da CF/1988 que estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família.

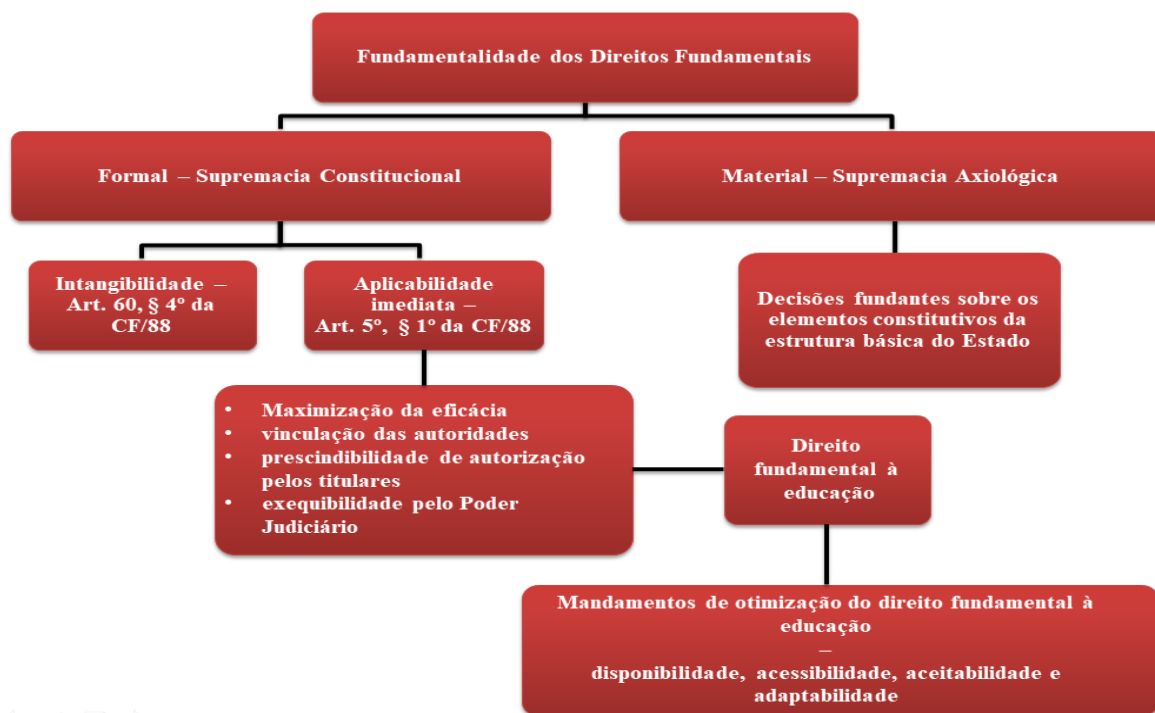
²⁵ Dispõe a Constituição Federal de 1988: “Art. 5º [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. (BRASIL, 1988).

A adoção do conceito de “*mínimo existencial*” é feita para possibilitar a tutela jurisdicional imediata, sem a necessidade de prévia ponderação do Legislativo ou Executivo por meio de política pública específica, e sem a possibilidade de questionamento, em juízo, das condições práticas de sua efetivação, vale dizer, sem sujeição à cláusula da reserva do possível. (WATANABE, 2013, p. 218).

A fundamentalidade material (supremacia axiológica), por sua vez, implica em afirmar que os direitos fundamentais contêm decisões fundantes da estrutura básica do Estado e da sociedade, posto que se configuram em elementos constitutivos da Constituição (SARLET, 2012). Tal importância dos direitos fundamentais é traduzida pela CF/1988 na inclusão, de forma prioritária em seu texto. Logo após o preâmbulo, constam os princípios fundamentais da República que norteiam o Estado Democrático de Direito, enquanto no Título II – dos Direitos e Garantias Fundamentais – há a declaração acerca dos direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais, a nacionalidade e os direitos políticos, estando ramificados pelo texto constitucional. Assim, no Título VII, relativo à ordem social, dispõe a CF/1988, no Capítulo III, Seção I, sobre a educação.

Com o objetivo de sintetizar a fundamentalidade dos direitos fundamentais, a partir das proposições desenvolvidas nesta seção, apresenta-se a Figura 7 a seguir:

Figura 7 – Fundamentalidade dos Direitos Fundamentais



Fonte: Elaboração pela autora em 2019 com base em Dimoulis e Martins (2014); Sarlet (2012); Tomasevski (1999, 2004); Ximenes (2014).

Os direitos fundamentais encartam dupla perspectiva: uma, subjetiva, e outra, objetiva, na medida em que são considerados direitos subjetivos e “elementos objetivos fundamentais da comunidade” (SARLET, 2012, p. 141).

Sobre a perspectiva subjetiva, é possível afirmar que a evolução da normatividade dos direitos fundamentais posicionou a pessoa no centro da titularidade de direitos. A Constituição de 1988, no artigo 5º, ancorada no princípio da dignidade humana e da universalidade, reconhece como titular de direitos fundamentais, inclusive os direitos sociais, toda e qualquer pessoa, dentre brasileiros e residentes no país. Surgem e são incorporados então, à pessoa humana individualmente considerada. Mas os direitos sociais podem ser exercidos tanto no contexto individual como no “coletivo (pela ação dos grupos ou coletividades), pois encontram seu fundamento e sua função na proteção das pessoas no contexto de sua situação concreta na sociedade” (SARLET, 2012, p. 217).

Desse modo, é que os direitos fundamentais garantem direitos subjetivos aos seus titulares, ou seja, promovem garantias ao indivíduo, obrigando o Estado a agir ou abster-se de atuar (DIMOULIS; MARTINS, 2014). Referem-se ainda nesta perspectiva subjetiva, à “possibilidade que tem o seu titular de fazer valer judicialmente os poderes, as liberdades ou mesmo o direito à ação ou às ações negativas ou positivas que lhe foram outorgados pela norma consagradora em questão” (SARLET, 2012, p. 154). A expressão “direito público subjetivo” é rejeitada pelo autor, pois “além de anacrônica e superada, não se revela afinada com a realidade constitucional pátria, uma vez que atrelada a uma concepção positivista e essencialmente estatista dos direitos fundamentais na qualidade de direitos de defesa do indivíduo contra o Estado típica do liberalismo” (SARLET, 2012, p. 152). Silva, J. (2003) também se opõe ao termo, propondo uma ressignificação:

[...] os direitos públicos subjetivos constituem um conceito técnico-jurídico do Estado Liberal, preso, com a expressão “direitos individuais”, à concepção individualista de homem; por isso também se tornara insuficiente para caracterizar os direitos fundamentais. Direito subjetivo conceitua-se como prerrogativas estabelecidas de conformidade com regras de Direito objetivo. Neste sentido, seu exercício, ou não, depende da simples vontade do titular, que deles pode dispor como melhor lhe parecer, até mesmo renunciá-los ou transferi-los, além de serem prescritíveis, situações incompatíveis com os direitos fundamentais do homem. Cunhou-se, depois, a expressão direitos públicos subjetivos, para exprimir a situação jurídica subjetiva do indivíduo em relação ao Estado, visando colocar os direitos fundamentais no campo do direito positivo. (SILVA, J. 2003, p. 176-177).

Para Duarte (2004, p. 113) “o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento

jurídico em algo que possua como próprio”. No momento em que é aplicado a um direito social, deve ser interpretada de forma ampliada com a finalidade de garantir não somente a exigibilidade individual, mas a exigibilidade coletiva e, neste direcionamento, abranger as políticas públicas (DUARTE, 2004).

Aduz a autora, que embora constitua um instrumento jurídico que reforça o sistema geral de proteção do ensino fundamental como direito social, o direito público subjetivo, em si, não se consubstancia em uma garantia *stricto sensu* (DUARTE, 2004). Neste ponto, Dimoulis e Martins (2014) incorporam à dimensão subjetiva as garantias processuais, dentre as quais a garantia de acesso ao Judiciário para apreciação de toda lesão ou ameaça a direito, consoante previsão do art. 5º, inc. XXXV da CF/1988, como a mais relevante.

Embora os demais direitos do artigo 6º não estejam acompanhados de indicativos de titularidade, Dimoulis e Martins (2014) entendem que titulares são todos os que carecem de prestações ligadas à educação, saúde, alimentação etc. Nesta situação, encontram-se aqueles que necessitam de prestação do Poder Público em virtude de uma necessidade real. Tal fato induz a uma restrição que os autores assim pontuam:

Resta saber quais critérios poderiam ser desenvolvidos para, primeiro, decidir se a fruição de direitos fundamentais sociais pode ser normativamente excluída de quem pode prover, com recursos próprios, as condições para exercer a chamada liberdade positiva ou real. Nesse ponto, não há que se falar em limites constitucionais como o suposto limite enxergado pela literatura específica brasileira na figura da “reserva do possível”. Trata-se de interpretação do alcance da tutela e, assim, de concretização normativa pelos destinatários dos direitos sociais, notadamente pelos órgãos do Legislativo e Executivo. A despeito do teor universalizante que o constituinte imprimiu aos direitos fundamentais sociais, seria compatível com a ordem constitucional vigente excluir da tutela dos dois mais centrais, materialmente falando, direitos fundamentais sociais à saúde e à educação? Admiti-lo sem ressalvas, já teria consequências jurídico-dogmáticas inconvenientes. Como compatibilizar, por exemplo, a liberdade científica de titularidade também de universidades públicas com uma eventual obrigação imposta pelo legislador ordinário de se selecionar os alunos tão somente pelo critério socioeconômico e como compatibilizá-lo com as prováveis violações da liberdade profissional daqueles não carentes que escolham um específico curso superior? Uma exclusão absoluta de pessoa com suficientes recursos próprios do gozo dos serviços do SUS também implicaria a potencial violação de vários direitos fundamentais individuais de *status negativus*. (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 80).

No que tange à perspectiva objetiva, os direitos fundamentais são considerados “elementos objetivos fundamentais da comunidade” (SARLET, 2012, p. 141), nos quais se constituem em vetores de ação estatal em todas as instâncias, “com eficácia em todo

ordenamento jurídico e que fornecem diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e executivos” (SARLET, 2012, p. 143).

Como desdobramentos das perspectivas objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais, surgem na relação entre o indivíduo e Estado deveres correlatos que demonstram uma multifuncionalidade destes direitos. Como aponta Sarlet (2012), esta discussão pode ser reconduzida à classificação de Jellinek, segundo a qual a vinculação do indivíduo ao Estado é refletida nas seguintes posições jurídicas: (i) *status* passivo, no qual o sujeito é mero detentor de deveres jurídicos, sujeitando-se aos comandos do Estado; (ii) *status* negativo, caracterizado pela proteção individual das intervenções do poder público; (iii) *status* positivo, complementar ao negativo, que garante ao indivíduo a possibilidade jurídica de exigir condutas positivas do Estado; (iv) *status activus*, por meio qual o cidadão participa ativamente na determinação da política estatal²⁶. Sobre a classificação de Jellinek, Galdino (2005, p. 80) ressalta que “*status* e direito subjetivo se pressupõem e se co-implicam”.

Neste estudo, interessa-nos mais especificamente, o *status* positivo, que compreende os direitos sociais²⁷, permitindo a exigência de determinada atuação do Estado pelos indivíduos no intuito de melhorar suas condições de vida (DIMOULIS; MARTINS, 2014). Esta atuação positiva estatal que promove os direitos sociais pode envolver quanto ao objeto: (i) prestações fáticas ou materiais, consistentes no oferecimento de bens ou serviços a pessoas como a educação e, (ii) prestações jurídicas ou normativas, concernentes à criação de normas jurídicas que tutelam interesses individuais (DIMOULIS; MARTINS, 2014; SARLET, 2012). Derivados das prestações fáticas surgem, portanto, vários deveres estatais, como o de construção e manutenção de escolas públicas, de fornecimento de transportes, materiais didático-escolares, alimentação, conteúdos mínimos, de forma a assegurar o acesso à educação com qualidade.

Outra característica do direito a prestações consiste no dever do Estado em estruturar organizações e procedimentos para a proteção e promoção dos direitos fundamentais (DIMOULIS; MARTINS, 2014). No que se refere à educação, a própria CF/1988 estabelece, em seus artigos 211 e 212, que os entes federados devem organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino, definindo ainda, a atuação de cada qual e definindo a destinação dos recursos públicos como se verá mais adiante.

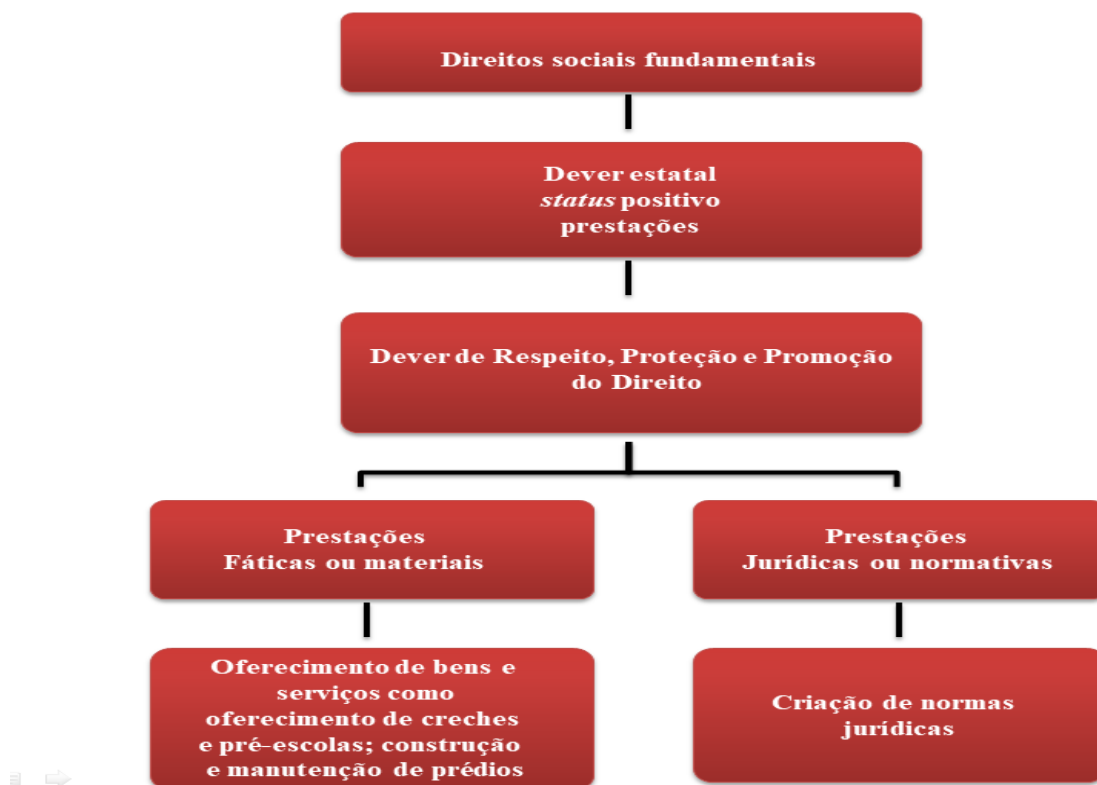
²⁶ Sobre a teoria de Georg Jellinek, ver Sarlet, I. *A eficácia dos direitos fundamentais...* cit. p. 155-157; Alexy, R. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, cit. p. 254-269.

²⁷ Galdino (2005, p. 10), ao traçar um modelo teórico sobre o custo dos direitos, defende que todos os direitos individuais e sociais são positivos na medida em que necessitam do aporte de recursos públicos para sua garantia.

De igual maneira, devem ser determinados os procedimentos que possibilitem ao interessado a reivindicação das tutelas referentes ao respeito, proteção e promoção dos direitos. Com efeito, pouco serviria a garantia do direito à educação se não existisse dever de prestação, de organização e de procedimentos para suprir as necessidades sociais.

Os deveres estatais concernentes aos direitos fundamentais podem ser assim ilustrados:

Figura 8 – Deveres estatais em relação aos Direitos Fundamentais



Fonte: Elaboração pela autora em 2019 com base em Dimoulis e Martins (2014); Sarlet (2012).

Embora haja um delineamento do *status* positivo estatal quanto aos direitos fundamentais, há desafios quanto à sua exigibilidade, tema do próximo subtópico.

3.1.2 Restrições à eficácia dos direitos fundamentais e a conformação do direito à educação no texto constitucional

Não obstante a força normativa, os direitos fundamentais têm custos públicos. Todos eles²⁸. São dependentes da existência de recursos financeiros ou meios jurídicos necessários a

²⁸ Têm custos não apenas os direitos sociais, mas também os de primeira geração (DIMOULIS; MARTINS, 2014; GALDINO, 2005; NABAIS, 2005, SARLET, 2012). Esse é um ponto importante, pois são necessários gastos públicos por diversas instituições, para a proteção dos direitos individuais como a propriedade, inclusive na sua discussão perante o Poder Judiciário (BARCELLOS, 2012).

satisfazê-los, que podem obstaculizar sua plena eficácia. A preocupação econômica para a efetivação dos direitos fundamentais, em especial, os sociais, prende-se à afirmação de que a limitação dos recursos públicos é pauta dos limites fáticos a estes direitos (PIOVESAN; VIEIRA, 2006). Assim, é preciso ter em mente que, associado aos aspectos políticos e jurídicos, estão os dados da realidade na materialização de um direito social de natureza prestacional. Daí, surgem discussões no que se refere aos limites possíveis de concretização das normas constitucionais.

Galdino (2005) ao abordar os custos dos direitos, salienta que a otimização dos direitos fundamentais somente exsurge a partir da verificação de possibilidades fáticas e jurídicas. Sarlet (2012) indica como barreiras à eficácia: a) as limitações derivadas da reserva do possível; b) a insuficiência quanto à qualificação/legitimação dos tribunais referente à implementação de programas socioeconômicos²⁹; c) o confronto com outros direitos fundamentais.

Com efeito, a relevância dos custos dos direitos sociais importa na discussão sobre a expressão “reserva do possível”, que se popularizou, “em boa parte, pelo empenho da Administração Pública em divulgá-lo e argui-lo nas mais diversas demandas, a pretexto do sempre iminente apocalipse econômico” (BARCELLOS, 2011, p. 277)³⁰.

Aliás, não foi outro o entendimento (ainda que mitigado e reinterpretado parcialmente desde então) veiculado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1.966) – conta atualmente com mais 160 Estados-Partes – ao estabelecer, diferentemente do Pacto dos Direitos Civis e Políticos, que os direitos sociais geram para os Estados pactuantes um dever de progressiva realização dos direitos assegurada pelo Pacto, na medida das capacidades econômicas de cada Estado (Art. 2, item 1). (SARLET, 2015, p. 469).

A apresentação deste debate se torna importante, especialmente, no confronto com o direito à educação, em que a adequada execução das prestações reivindicadas está condicionada ao dispêndio de recursos atrelados à conjuntura econômica.

A reserva do possível é tema importado, construído a partir do julgamento do caso de um estudante que pretendia vaga no curso de medicina quando a Alemanha só possuía universidades públicas e limitava a quantidade de alunos por classe para a garantia da qualidade (JACOB, 2013). Para este caso a Corte Constitucional concluiu existirem limitações fáticas para

²⁹ A ausência de qualificação/legitimação dos tribunais para a concretização de determinados programas socioeconômicos é tema abordado na seção referente à judicialização das políticas públicas.

³⁰ Conceito construído com base no julgamento de um caso levado à Corte Constitucional alemã que afirmou existirem limitações fáticas para o atendimento de todas as demandas de acesso a um direito (decisão *numerus clausus*) (JACOB, 2013).

o atendimento de todas as demandas de acesso ao ensino superior (decisão *numerus clausus*) (SARLET, 2012), afirmando que “a efetividade dos direitos fundamentais dependeria da disponibilidade financeira do Estado” (CANELA JÚNIOR, 2013, p. 232). Firmou-se doravante, a jurisprudência no sentido da existência de dependência da concreta disponibilidade de recursos dos cofres públicos que se concentraria no campo de discricionariedade das decisões majoritárias do Executivo e Legislativo, por meio do orçamento público (SARLET, 2012).

Barcellos (2011) apresenta duas espécies do fenômeno reserva do possível: a) inexistência fática de recursos; b) inexistência jurídica de recursos (falta de autorização orçamentária). Tais (in)disponibilidades constituem-se em limites aos direitos fundamentais, na medida em que, o titular de um direito (ainda que inquestionável), pode não ter acolhida a pretensão quanto ao bem tutelado, pela indisponibilidade de recursos públicos.

Sarlet (2012) sustenta que a análise da reserva do possível deve ser considerada sob o enfoque do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, não como barreiras intransponíveis, mas como ferramentas para sua garantia. Nesse sentido, apresenta tríplice dimensão da reserva do possível para a efetivação dos direitos fundamentais que envolvem: a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos; b) disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos associada à distribuição das receitas e competências administrativas, legislativas, orçamentárias e tributárias e; c) proporcionalidade da prestação na perspectiva do titular do direito. Dessa forma, a reserva do possível, além de se constituir em limite fático e jurídico dos direitos fundamentais, pode também atuar como garantia destes direitos (SARLET, 2012).

Dimoulis e Martins (2014) entendem, todavia, que a reserva do possível não pode ser empregada como parâmetro limitador da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais prevista no artigo 5º, § 1º da CF/1988, devido à: a) impossibilidade de aferição da grandeza “possível”, vez que o Estado dispõe de uma gama de medidas para a concretização de uma prestação quer pela reorganização das prioridades orçamentárias, quer pela racionalização de despesas ou aumento de receitas; b) ausência de base normativa para comparações entre os critérios nos quais o Poder Judiciário verifique se a realização de certo direito é possível; c) impossibilidade de limite constitucional de concretização de um direito social, tanto nos planos geral e individual, pela alegação de ausência de recursos que atendam à demanda. Nesta linha,

[...] não cabe à autoridade jurisdicional mensurar as capacidades financeiras e prioridades políticas estabelecidas pelos demais Poderes para atender demandas baseadas em direito fundamental social. Só lhe cabe verificar a inconstitucionalidade da eventual omissão. Mas isso independe do grau ou

intensidade da omissão estatal e dos recursos financeiros efetivamente disponíveis em certo momento (em razão de anteriores decisões estatais). (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 100).

Piovesan e Vieira (2006) defendem que a Constituição não depende do orçamento público para a efetivação dos direitos fundamentais. Antes, o orçamento ou as receitas é que são condicionados pelas preferências constitucionais dadas aos direitos fundamentais, devendo ser reformulados tais recursos, caso seja constatada a escassez. Compartilha deste posicionamento, Cunha Júnior (2018) para quem os recursos podem ser remanejados de outras áreas como transporte, fomento econômico, serviço da dívida cujas aplicações não estão intimamente ligadas aos direitos mais essenciais da dignidade humana.

Barcellos (2011) equaciona a tensão entre o custo dos direitos e a reserva do possível pela apuração dos elementos fundamentais da dignidade humana (o mínimo existencial³¹). Ao abordar a questão concernente ao mínimo existencial, Sarmento (2019, p. 207) justifica sua importância para a liberdade e para a democracia, mas defende que seu fundamento último consiste no atendimento das necessidades humanas, reforçando tratar-se de um “instrumento para a consecução de outros fins, mas que tem de receber proteção independente”.

De acordo com o texto constitucional, a prioridade do Estado brasileiro é a garantia de condições materiais à dignidade humana por meio do mínimo existencial cuja prioridade deve ressoar na forma de como são realizados os gastos públicos na entrega destes bens. Corresponde o mínimo existencial, portanto, à “fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva ou simétrica”, constituída por elementos substanciais como educação e saúde básicas, assistência aos desamparados e a possibilidade de acesso à justiça (BARCELLOS, 2011, p. 292).

Canela Júnior (2013) ressalta que a teoria da reserva do possível, de origem liberal, possui inconsistências no Estado social, apresentando o equívoco quanto à justificação da não atuação do Poder Judiciário em razão do fator econômico-financeiro, quando ocorre uma violação de um direito fundamental.

O problema reside então, em averiguar a existência de um patamar mínimo a ser realizado no qual não haja incidência de restrições colocadas pela reserva do possível (SARLET, 2012). No caso do direito à educação, Sarlet (2012), alerta que a alegação de ausência de recursos para acesso ao ensino fundamental (ainda que não configure um

³¹ Sarmento (2019) esclarece que o brasileiro Pontes de Miranda, já em 1933, se referiu à existência de um direito público subjetivo à subsistência que compreendia de ‘mínimo vital’ e que a ideia do mínimo existencial foi proposta por Otto Bachof, no início dos anos de 50 na Alemanha, pela conciliação entre o princípio da dignidade humana, a cláusula do Estado Social e dos direitos à liberdade e à vida.

comprometimento de sua existência) deve perpassar pela análise do princípio da dignidade da pessoa humana que, sem sombra de dúvidas, pressupõe certo grau de autonomia do indivíduo, de modo a estabelecer uma capacidade na condução de sua própria existência – exigência indeclinável da própria dignidade da pessoa humana.

Tal princípio, portanto, assume importante função demarcatória entre o padrão mínimo e a efetivação dos direitos fundamentais de natureza social. Sarmento (2019) consigna que a proteção do mínimo existencial almeja a proteção da sobrevivência física e as necessidades inerentes à condição de ser humano, abrangendo aspectos como o direito à educação.

O conflito entre os direitos fundamentais também se apresenta com uma das barreiras à eficácia dos direitos fundamentais (SARLET, 2012). A partir da compreensão de que os direitos fundamentais são princípios que correspondem a mandados de otimização que devem ser realizados nas medidas das possibilidades fáticas e jurídicas existentes, Alexy (2017) propõe a ponderação entre princípios. Por esta técnica, deve-se sopesar quais princípios estão em conflito, para que haja o reconhecimento de um direito fundamental definitivo ao mínimo existencial. Assim, é que em um caso concreto a avaliação se dá por meio de qual dos princípios em conflito prevalecerá.

Outro ponto de destaque na discussão da problemática da eficácia dos direitos fundamentais reside no questionamento da possibilidade do reconhecimento de um direito subjetivo a uma prestação do Estado de forma direta na norma definidora de um direito fundamental, independentemente de produção legislativa, ou seja, na possibilidade de exigir judicialmente do Poder Público um direito fundamental – também chamada por justiciabilidade dos direitos sociais (SARLET, 2012). Neste contexto, oportuno discorrer sobre o direito à educação – fundamental de natureza social, já que:

[...] a problemática da eficácia do direito social à educação depende, em muito, da circunstância de se ter, ou não, certeza sobre a fundamentalidade dos diversos preceitos e, em consequência, do complexo de normas que constituem o núcleo essencial do direito à educação. (SARLET, 2012, p. 338-339).

O direito à educação por estar integrado em primeiro plano, no artigo 6º da CF/1988, no catálogo dos direitos fundamentais, por conseguinte, sujeita-se ao regime jurídico de aplicabilidade imediata e de cláusula pétrea (artigos 5º, §1º e 60, §4º da CF/1988). Questão surge em relação à regulamentação detalhada nos artigos 205 a 214 da CF/1988. Quais destes dispositivos são alçados a direitos fundamentais, frente ao disposto no artigo 5º, §2º da

CF/1988? Importa saber então, acerca da fundamentalidade (material e formal) dos diversos normativos do direito à educação concentrados no texto da Constituição.

Sarlet (2012) sustenta que nos artigos 205 a 208³² estão balizados pontos essenciais do direito fundamental à educação. No artigo 205³³ revela-se uma norma programática³⁴ e impositiva na qual se estabelecem os fins e diretrizes a serem seguidos pelo Estado e comunidade. A percepção sobre o mandado de otimização abrange cada direito na sua totalidade assim como cada componente deste direito a fim de alcançar os objetivos determinados.

Para a educação, o mandado de otimização segue os objetivos propostos segundo a previsão no artigo 205 da CF/1988 (XIMENES, 2014). No que se refere aos componentes do direito à educação, este autor sintetiza a proposição de Tomasevski (1999; 2004) pela qual há a necessidade do cumprimento de um conjunto mínimo de obrigações governamentais que consistem em tornar a educação disponível, acessível, aceitável e adaptável:

O mandamento de otimização da *disponibilidade* visa à universalização da educação obrigatória e à generalização da educação não obrigatória. A *acessibilidade* busca maximizar a igualdade de condições para o acesso e permanência em todos os níveis e etapas escolares. A *aceitabilidade*, por sua vez, busca maximizar a relevância, a adequação e a qualidade do ensino enquanto a *adaptabilidade* tem como objetivo maximizar o pluralismo de concepções pedagógicas, sua flexibilidade e capacidade de responder às necessidades e expectativas das sociedades e comunidades, respeitando sua diversidade (XIMENES, 2014, p. 119).

No artigo 206³⁵ encontram-se princípios fundantes da concepção de educação com diversos dispositivos que contêm plena eficácia e aplicabilidade direta. Tome-se como exemplo, o inciso I deste artigo, que fixa a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola,

³² Diante da temática deste estudo, a abordagem se atém à análise dos direitos fundamentais que abrangem a educação básica.

³³ “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).

³⁴ De acordo com Bonavides (2016, p. 251), “a norma programática vincula comportamentos públicos futuros” dependente de leis para produção de efeitos. São assim, as normas de eficácia limitada e aplicabilidade indireta, mediata e reduzida.

³⁵ “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 1988).

que se constitui na materialização do princípio da isonomia e igualdade (artigo 5º, *caput*), bem assim, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais declarada pelo inciso IV que independe de elaboração legislativa para sua concretização, o que traduz em um direito público subjetivo (BRASIL, 1988). E, ainda, o inciso VII que indica a garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988). Recentemente, foi constitucionalizada pela EC nº 108/2020 a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (BRASIL, 1988). Sarlet (2012) admite que mesmo princípios instituídos pelo artigo 206 como a gratuidade do ensino no inciso IV geram o direito subjetivo.

O artigo 207³⁶, por sua vez, consiste em um autêntico direito fundamental, caracterizado pela eficácia plena e aplicabilidade imediata na defesa contra atos que impliquem em risco para autonomia universitária. É no artigo 208³⁷, no entanto, que se reconhece mais incisivamente a existência de direito público subjetivo³⁸. Além da disposição expressa de que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, foram estabelecidos mecanismos a serem seguidos na implementação do dever com a educação, como a garantia da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos (BRASIL, 1988). Sarlet (2012, p. 341) afirma que este é o conjunto normativo sobre o qual a doutrina se posiciona favoravelmente ao “reconhecimento de um direito subjetivo individual a vaga em estabelecimento oficial, no âmbito do ensino obrigatório e gratuito”.

A gratuidade é um princípio que rege a educação básica brasileira, quando estabelecida em instituições oficiais de ensino, a indicar a vedação ao Estado de cobrança na hipótese de o

³⁶ “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” (BRASIL, 1988).

³⁷ “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) 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. §1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. §2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. §3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.” (BRASIL, 1988).

³⁸ A primeira defesa da educação como direito público subjetivo foi de Pontes de Miranda em 1933 (HORTA, 1998). “Ora, o que hoje se quer é o Estado com tal dever, implícito no seu fim revolucionário (Rússia), ou que consagre o direito hegeliano à educação, direito público subjetivo (Alemanha, Áustria, etc.). A solução que é urgente para o Brasil põe-se entre as duas tendências: o direito público subjetivo e fim preciso do Estado; a ação do indivíduo contra o Estado e o plano de educação como essencial à existência do Estado, em cujo fim único está incluída a função técnica de educar” (PONTES DE MIRANDA, 1933, p. 23).

oferecimento ocorrer em estabelecimentos próprios e o dever de oferecimento de estruturas necessárias para satisfação, de forma universalizada (TAVARES, 2009). O princípio da obrigatoriedade se reflete no dever estatal de oferecimento do serviço assim como na obrigação do aluno e seus responsáveis de frequentar a escola (CURY; FERREIRA, 2010).

A questão sobre o direito público subjetivo, todavia, não se resolve à declaração contida no §1º do artigo 208, vez que tão somente declara uma esfera de proteção prioritária, um reforço para a educação obrigatória que entretanto, “[...] não deve induzir ao equívoco de uma leitura restritiva: todas as outras situações jurídico-constitucionais que sejam redutíveis ao esquema direito individual – dever do Estado configuram, na mesma sorte, direitos públicos subjetivos” (BARROSO, 2003, p. 115). Corroborando com este entendimento Duarte (2004, p. 117), para quem a previsão constitucional de que certo direito tem caráter público subjetivo visa a evitar interpretações minimalistas de que os direitos sociais não são desprovidos de exigibilidade, mas ao contrário reforçam a efetividade dos direitos sociais.

Há um tratamento diferenciado entre as normas relativas à educação básica e as demais normas de direito à educação. Barcellos (2012) sustenta que a educação básica integra o mínimo existencial que envolve o direito subjetivo. A ênfase na diferenciação atribuída à educação básica está na consequência quanto ao descumprimento do dever estatal associado a esse direito subjetivo que importa na responsabilidade da autoridade competente, prevista no artigo 208, §2º, representando um grande avanço na proteção deste direito. No que se refere à educação infantil, Silveira, A. (2014, p. 186-187) afirma que o:

[...] reconhecimento da educação infantil como direito fundamental, assegurado nas normas constitucionais e ordinárias, não sendo sua concretização uma avaliação discricionária da administração pública e a não observância do atendimento pelo Poder Executivo, enseja sua proteção pelo Poder Judiciário. (SILVEIRA, A., 2014, p. 186-187).

Os artigos 209 a 211³⁹ concentram disposições de formato organizacional e procedimental, com padrão normativo semelhante às demais normas constitucionais. Não

³⁹ “Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. § 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental. § 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante

usufruem, portanto, das características de direitos fundamentais, mas representam meios de proteção e promoção deles (DIMOULIS; MARTINS, 2014; SARLET, 2012), por meio de “ações integradas e coordenadas de todos os entes federados, insinuando um federalismo cooperativo com resultados altamente positivos para a ampliação do exercício do direito à educação em seus diferentes níveis” (RANIERI, 2009, p. 39).

Um reforço protetivo à educação básica concentra-se nos artigos 211, §§ 2º a 7º⁴⁰ que prevê a organização em regime de colaboração dos sistemas de ensino entre os entes federados. Demonstra-se então, que a própria CF/1988 define as regras acerca das prioridades e diretrizes para as políticas educacionais, especialmente a básica, além da origem e destinação dos recursos, corroborando com a defesa do direito subjetivo (SARLET, 2012).

A fim de garantir a destinação de recursos para implementar a educação pelo Estado, especialmente a educação básica, os artigos 212⁴¹ e 212-A disciplinam uma dotação

assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. § 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas. § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

⁴⁰ “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...] § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. § 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas. § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

⁴¹ “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir. § 2º Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213. § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. § 7º É vedado o uso dos recursos referidos no **caput** e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões. § 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no **caput** deste artigo e no inciso II do **caput** do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos

orçamentária específica para o campo educacional, incluindo a possibilidade de intervenção federal nos casos de inobservância da aplicação do mínimo exigido da receita com impostos estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante artigo 34, inciso VII, alínea “e”⁴² da CF/1988. A fixação de aplicação de receitas nos patamares mínimos de 18% para a União e 25% para Estados, Municípios e Distrito Federal, demonstram a importância dada pelo constituinte para a educação. Ademais, a educação básica obrigatória tem prioridade de distribuição de recursos (artigo 212, §3º), contando, inclusive, com fonte adicional de recursos do salário-educação, conforme o §5º do mesmo artigo. E ainda, o artigo 212-A, incorporado ao texto constitucional pela EC nº 108/2020, que dispôs sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como um sistema redistributivo permanente com a complementação pela União de, no mínimo, 23% (até 2026), permitindo o alcance de uma maior quantidade de fundos estaduais, além da elevação do valor mínimo aluno/ano.

Um ponto crítico, todavia, quanto à destinação dos recursos públicos que gera um tensionamento com os gastos públicos concernente à educação e o com o próprio modo de prestação estatal está presente no artigo 213, que estabelece uma lógica de disponibilização destes recursos para o setor privado por meio do repasse para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas não lucrativas (BRASIL, 1988). A destinação pode ocorrer, inclusive, por meio de bolsas de estudos no ensino fundamental e médio para aqueles que demonstrarem insuficiência de recursos e na ausência de oferta pelo poder público em locais próximos à residência do educando, conforme previsão contida no §1º do referido artigo.

Na análise dos diferentes instrumentos⁴³ de repasse de recursos públicos para o setor privado, Pinto (2016, p. 150) aponta para um afastamento dos preceitos insculpidos na CF/1988 para a construção da escola pública de qualidade, pois “vários caminhos foram sendo

subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas. § 9º A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal.” (BRASIL, 1988).

⁴² “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”. (BRASIL, 1988).

⁴³ Entre os instrumentos de repasse dos recursos públicos, Pinto (2016, p. 133) elenca: “1) destinação direta de recursos, caso do Sistema “S”, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dos convênios na educação infantil e especial; 2) renúncia fiscal, a exemplo do desconto padrão de imposto de renda da pessoa física para os contribuintes que possuem filhos na rede privada, do Programa Universidade para Todos (ProUni) e da isenção de tributos das entidades sem fins lucrativos; e 3) subsídios ao financiamento estudantil, como é o caso do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)”.

encontrados pelo setor privado, lucrativo ou não, para obter com os Executivos federal, estadual e municipal uma parcela crescente de recursos que deveriam ser destinados às escolas públicas”.

Na reflexão sobre a natureza do direito à educação pela abordagem dos direitos fundamentais compreende-se a força normativa que circunscreve a educação básica. Ao analisar, neste trabalho, as decisões do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO), foram investigadas as ponderações sobre estes direitos adotadas pelo Judiciário ao julgar as demandas envolvendo a educação infantil.

Após este breve relato a respeito da natureza fundamental e social do direito à educação, necessária a compreensão da educação infantil como direito, com possibilidade de exigibilidade em face do Poder Público, uma vez que essa etapa da educação abrange o objeto de pesquisa da presente tese.

3.2 A proposição do direito à educação infantil no Brasil

Um avanço para sociedade brasileira foi a inserção, ainda que tardia, da educação infantil⁴⁴ na CF/1988 e como nível integrante da educação básica por meio da LDB. A consolidação da educação infantil como direito de toda criança, no entanto, requer a compreensão da história sobre o modo de surgimento e suas conformações, ideológica e normativa, que indicam uma trajetória de lutas sociais.

A tarefa de atribuir direitos à criança tem tido um longo e, muitas vezes, tortuoso caminho, quer devido à lenta consciencialização da sociedade acerca de tal necessidade, quer devido às dificuldades que se colocam à interpretação e aplicação de direitos para as crianças em contextos culturais diversos e em épocas históricas distintas. (SOARES, 2002, p. 1).

A partir disso, exsurtem as indagações norteadoras deste item: como ocorreu a consolidação da educação infantil? Como se configura na legislação brasileira? A intenção deste tópico é demonstrar o percurso histórico da institucionalização desta etapa da educação básica e sua consolidação normativa no texto constitucional brasileiro, posto que a história da educação infantil mantém correlação com a “história da infância, da família, da população, da urbanização, do trabalho e das relações de trabalho” (KUHLMANN JR., 2015, p. 16).

⁴⁴ “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. (BRASIL, 1988). Compreende a educação básica: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (BRASIL, 1996).

O que diferenciava as instituições não eram as origens nem a ausência de propósitos educativos, mas o público e a faixa etária a que se propunham atender. É a origem social e não a institucional que inspirava objetivos educacionais diversos. (KUHLMANN JR., 2015, p. 74).

Por vários séculos as crianças eram, de modo geral, consideradas desprovidas de identidade pessoal e o cuidado e educação eram atribuídos à família, em especial à mãe e outras mulheres. Findo o período de amamentação e logo após adquirirem independência física, as crianças já eram tidas como pequenos adultos e iniciavam-se nos trabalhos cotidianos. Já nas classes sociais mais abastadas, eram vistas como objeto divino, digna de mimos superficiais, cuja inserção no mundo adulto também ocorria pela iniciação em meio doméstico (OLIVEIRA, Z., 2011).

Paulatinamente, criaram-se culturalmente arranjos para o cuidado das crianças pequenas que se encontravam em situações sociais desfavoráveis por intermédio de redes de parentesco nas sociedades primitivas, ou das mães mercenárias na Idade Antiga, até a criação das rodas dos excluídos em igrejas e hospitais que acolhiam as crianças renegadas por suas famílias por serem filhos de mães solteiras ou porque ficaram órfãs na Idade Média e Moderna. “A responsabilidade por esse recolhimento ficava a cargo de entidades religiosas, que procuravam fazer com que os enjeitados fossem conduzidos a um ofício, quando crescessem” (OLIVEIRA, Z., 2011, p. 59). Cunhava-se neste período, portanto, o berço do caráter assistencialista relegado às crianças mais pobres.

As ideias de abandono, pobreza, culpa, favor e caridade impregnam, assim, as formas precárias de atendimento a menores nesse período e por muito tempo vão permear determinadas concepções acerca do que é uma instituição que cuida da educação infantil, acentuando o lado negativo do atendimento fora da família. (OLIVEIRA, Z., 2011, p. 59).

É na renascença que a ideia da infância começa a se cristalizar, ao lado da ciência, do estado-nação e da liberdade religiosa (POSTMAN, 2008). Por volta dos séculos XV e XVI, na Europa surgem modelos educacionais que identificam a natureza infantil, o estímulo à atividade dos infantes e de jogos na aprendizagem.

Posteriormente, pela transformação da sociedade eminentemente agrária para industrial, emergem serviços de atendimento filantrópico às crianças abandonadas ou cujos pais trabalhavam em fábricas ou minas. Tanto na Inglaterra como na França aparecem as *charity schools* ou *dame schools* ou *écoles petites* destinadas à faixa etária de 2 a 3 anos, sem, contudo, uma proposta instrucional formal, mas que adotavam atividades religiosas, bons hábitos de comportamento e autodisciplina. Para crianças acima de 3 anos, filhos de mulheres

trabalhadoras, havia os asilos, as *infant schools* e *nursery schools* com o objetivo de combater às condições precárias de saúde dos menos favorecidos (OLIVEIRA, Z., 2011).

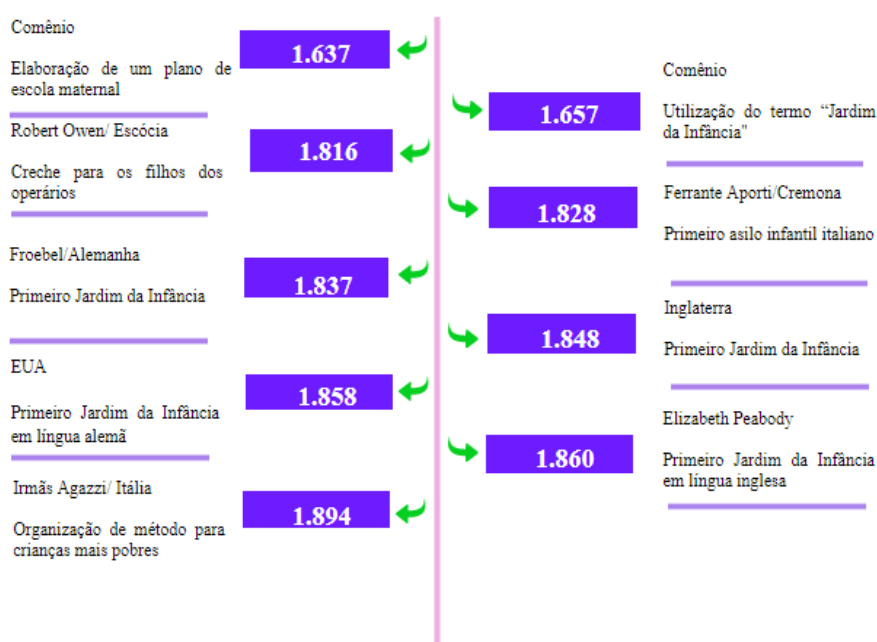
Oliveira, Z. (2011) pondera que a discussão sobre a escolaridade obrigatória diante da expropriação dos antigos conhecimentos dos trabalhadores pelos novos conhecimentos científicos no período da Revolução Industrial intensificou-se em vários países europeus nos séculos XVIII e XIX, explicitando a relevância da educação para o desenvolvimento social.

Neste momento, a criança passou a ser o centro do interesse educativo dos adultos: começou a ser vista como sujeito de necessidades e objeto de expectativas e cuidados, situada em um período de preparação para o ingresso no mundo dos adultos, o que tornava a escola (pelo menos para os que podiam frequentá-la) um instrumento fundamental. (OLIVEIRA, Z., 2011, p. 62).

Mas esta compreensão não se estendia às crianças mais pobres. Havia dissensos quanto à forma da educação (OLIVEIRA, Z., 2011). Para alguns setores das elites políticas dos países europeus, às crianças pobres era destinado apenas o aprendizado de uma ocupação e da piedade, enquanto para os reformadores protestantes a educação deveria ser universal.

Não obstante o caráter assistencialista de guarda, higiene e alimentação, havia instituições que se preocupavam com a educação das crianças, estabelecendo bases para um sistema de ensino. Oliveira, Z. (2011) apresenta os marcos de criação das instituições voltadas ao atendimento da infância que pode assim ser ilustrado:

Figura 9 – Primeiras instituições de educação infantil no mundo



Fonte: Elaboração pela autora em 2019 tendo como base Oliveira, Z. (2011).

Kuhlmann Jr. (2000) explicita que a difusão das instituições de educação infantil como modelos civilizatórios ocorriam por meio de exposições internacionais, a exemplo da exposição de Londres em 1.851, em que eram apresentadas as tendências quanto ao progresso na ciência, informações industriais e culturais, ainda que de forma acrítica.

Conquanto já existissem estudos sobre a educação na mais tenra idade⁴⁵, as creches surgiram após as instituições destinadas às crianças maiores, possivelmente, em razão da dificuldade de atendimento em virtude dos altos índices de doenças e de mortalidade, além da ênfase e importância dada ao papel materno na educação dos bebês (KUHLMANN JR., 2000). É na década de 1870 que são criadas condições para a existência da creche com as novas técnicas de cuidado que permitiram a amamentação artificial.

Kuhlmann Jr. (2000) traz como característica distintiva entre a pré-escola e a creche o fato de que enquanto a primeira consistia em instituição educativa para famílias mais abastadas, a segunda seria meramente assistencial e desprovida de caráter educativo, uma proposta oposta à roda dos expostos, numa tentativa de diminuição do abandono de crianças pelas mães.

O início do século XX apresentou uma preocupação relativa ao encaminhamento das concepções sobre a infância a estudos mais rigorosos, de cunho científico e adequado ao modo das condições de vida das crianças, bem como a valores sociais defendidos em razão de tensões políticas e econômicas para a defesa de escopo para a educação infantil (OLIVEIRA, Z., 2011). Neste período não havia gestão estatal que repassasse os recursos para as entidades (KUHLMANN JR., 2000).

Com o aumento da mortalidade e do quantitativo de órfãos no período pós Primeira Guerra Mundial, médicos e sanitaristas tornam-se mais presentes com referências no atendimento em instituições extrafamiliares, momento em que programas de diminuição da mortalidade infantil foram atrelados a “programas de estimulação precoce nos lares e em creches orientados por especialistas da área de saúde” (OLIVEIRA, Z., 2011, p. 73). Nova preocupação com a situação social da criança reaparece no pós-Segunda Guerra, insurgindo-se como sujeito de direitos, cuja expressão aparece na Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 como corolário da especificação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁴⁶.

⁴⁵ Froebel, em 1840, escreveu sobre a educação para crianças pequenas, sugerindo músicas, brincadeiras e cuidados para as mães (Kuhlmann, 2000)

⁴⁶ Nesse sentido, Bobbio (2004) afirma que os direitos do homem evoluíram mediante os processos de: (a) conversão em direito positivo, (b) generalização, (c) internacionalização e (d) especificação. Os direitos da infância decorrem de um processo de especificação dos direitos do homem pelo qual são identificados outros sujeitos titulares de direitos, culminando na Declaração Universal dos Direitos das Crianças (1959), assim como

Com o aumento da mão-de-obra pela industrialização e a inserção da mulher no mercado de trabalho, ergueram-se instituições que acolhiam as crianças enquanto os pais estivessem no trabalho. A natureza deste serviço mantinha o caráter assistencial, visto que a intenção era a proteção física da criança e cuidado para que as condições de vida insalubres das crianças pobres não oferecessem riscos de epidemias de doenças para a população em geral. Mas o crescente desenvolvimento econômico do país que exigia oferecimento de mão de obra demandou a necessidade de organização de movimentos operários por pressões sociais para o atendimento por creches dos filhos dos trabalhadores (OLIVEIRA, Z., 2011).

No Brasil, a história da educação infantil acompanha a mundial, mas com algumas peculiaridades. Eram escassos os atendimentos de crianças pequenas longe de suas mães até metade do século XIX, vez que no meio rural os cuidados de crianças abandonadas e órfãs era assumida pelas famílias dos fazendeiros e nas cidades por instituições que acolhiam por meio das “rodas dos expostos”. Todavia, com a abolição da escravidão e a migração para as zonas urbanas, o atendimento expande-se em virtude do aumento de abandono de crianças, criando-se creches, asilos e internatos (OLIVEIRA, Z., 2011). Sob influência europeia e norte-americana acerca de um projeto social com o fim de construção de uma nação moderna sob o ideário liberal, são absorvidos pelas elites do país os preceitos do Movimento da Escola Nova, cujo centro de discussão gira em torno da manutenção pelo poder público das instituições devido ao fim de caridade por se destinarem aos mais pobres (OLIVEIRA, Z., 2011).

Já no século XX, com o aumento da mão de obra pela industrialização, surgiram instituições que acolhiam crianças enquanto os pais estivessem no trabalho, demonstrando uma “tendência à extensão progressiva da educação em contexto institucional antes da escolaridade compulsória para todos os segmentos sociais e a concepção de que ela constitui um bem, uma conquista, um direito da criança, mesmo no caso da creche que, tradicionalmente, era tida como instituição destinada exclusivamente para o filho da mãe trabalhadora pobre” (ROSEMBERG, 2009, p. 01).

Concepções socialistas e feministas motivaram a expansão das creches a fim de garantir às mães o acesso ao trabalho, direcionando o atendimento à pobreza por meio da educação da criança em espaços coletivos. De acordo com Kuhlmann (2000), as instituições de educação infantil representaram tanto uma forma de abrandar os conflitos sociais por meio de agregação da família, como meio de educação para a redução das desigualdades e mecanismo de libertação

em relação ao gênero com a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação da Mulher (1967) e às necessidades especiais da Declaração dos Direitos do Deficiente Mental (1971).

da mulher das obrigações domésticas para o trabalho remunerado. Dessa forma, a luta pela educação infantil também se integrava à luta pela transformação política e social mais ampla.

Rosemberg (2009) aduz que a demanda pela educação infantil também está relacionada à nova concepção de infância, por um enriquecimento da socialização e por novos espaços de interação, visto que a presença familiar nem sempre representa atenção à criança, somado ao número significativo de frequência nas instituições por crianças pequenas cujas mães não trabalham de forma remunerada.

Nos séculos XIX e XX há o reconhecimento da infância como parte do desenvolvimento humano, momento em que são elaborados diferentes estudos em diferentes áreas sobre a infância. Inicialmente de caráter higienista e de cuidados, passando por campanhas de amamentação, instituição de creches e jardins da infância, até a configuração da criança como sujeitos de direitos e a prioridade absoluta quanto ao atendimento.

Assim, é possível afirmar que as instituições que influenciaram a construção da infância moderna também experimentam os processos de mudança que, por sua vez, promovem uma outra institucionalização da criança (NUNES; CORSINO, 2009, p. 22).

Abramowicz (2003) menciona ainda, que para a expansão da educação infantil, a crescente urbanização, a antecipação da escolarização com o objetivo de favorecer a atuação das crianças no ensino fundamental, o fim de repetência (progressão continuada), bem como os embates pelo direito educacional foram razões determinantes para inclusão da educação infantil na atuação estatal enquanto dever.

No que se refere ao processo de escolarização das crianças pequenas, em que as práticas pedagógicas estão envolvidas por um modelo de homogeneidade e de elementos formais rígidos próprios do período escolar que incluem rotinas, filas, diminuição de atividades lúdicas e procedimentos para a alfabetização, Cruz (2017, p. 268) admite que “o processo de escolarização da criança pode, conforme sua organização, ao invés de promover o desenvolvimento cultural da criança, limitá-lo, se não levar em consideração as relações entre o que a criança é e as suas possibilidades de desenvolvimento em curso”. Nesta linha, Abramowicz (2003, p. 16) enfatiza a possibilidade de “disciplinarização, normalização do corpo, das palavras e gestos, na produção de um determinado tipo de aprendiz, trazendo, portanto, uma rejeição à alteridade e às diferenças que as crianças anunciam, enquanto tais”.

No cenário de institucionalização da infância e criação de instituições de educação infantil, Kuhlmann (2000) e Oliveira, Z. (2011) apresentam a trajetória da educação infantil no Brasil conforme Figura 10 a seguir:

Figura 10 - Trajetória da educação infantil no Brasil

Fonte: Elaboração pela autora em 2019, tendo como base Kuhlmann Jr. (2000) e Oliveira, Z. (2011).

Cury (1998) observa que antes da CF/1988 a educação infantil não se configura pelo direito, mas pelo amparo e pela assistência social como se infere dos textos constitucionais de 1934 em que há destinação de 1% dos recursos advindos das receitas tributárias dos entes federativos para a proteção à maternidade; de 1937 na qual o Estado deve providenciar cuidados especiais na falta de recursos; e a de 1946 que define lei específica para a assistência à infância. Pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.422/1.943, ocorre uma preocupação quanto às necessidades maternas e não a um direito da criança. Didonet (1993, p. 17) ressalta que “há que se admitir que a CLT foi um pouco além da proposta de ‘guardar’ a criança no período da amamentação [...]. Fala-se em creches distritais (artigo 389, 2º), escolas maternas e jardins de infância (artigo 397), mas sem obrigatoriedade”. Ademais, o poder público não assumiu o papel fiscalizatório da oferta pelas empresas. A

Emenda nº 1/1969 propõe a elaboração de lei específica para a assistência à maternidade, à infância, todavia a infância ficou sem a referida lei (DIDONET, 1993).

Uma discreta referência à educação infantil foi incluída na Lei nº 4.024/1.961 - Lei de Diretrizes e Bases que prevê a educação pré-primária para menores de sete anos de idade com atendimento em escolas maternais e jardins de infância (CURY, 1998). Prevalencia nos períodos dos governos militares uma política de ajuda governamental às instituições de educação infantil, mediante “programas emergenciais de massa, de baixo custo, desenvolvidos por pessoal leigo, voluntário, com envolvimento de mães que cuidavam de turmas de mais de cem crianças pré-escolares” (OLIVEIRA, Z., 2011, p. 107) que vão adquirindo, a partir de uma influência tecnicista, uma orientação voltada para os interesses quanto à educação formal.

Didonet (1993) cita a Lei nº 5.692/1971 que dispôs sobre o Ensino de 1º e 2º Graus fixando que as crianças inferiores a sete anos recebessem conveniente educação em escola maternal, jardins de infância e instituições equivalentes. Este marco regulatório explicitou a educação para a faixa etária das crianças pequenas, mas percebe-se que o reconhecimento de que esta etapa educativa era um assunto da esfera privada (filantrópica, assistencial) com ausência de responsabilidade do Poder Público na provisão de serviços nessa área, salvo nas hipóteses em casos em que a família viesse a faltar.

Nunes (2009) e Oliveira, Z. (2011) entendem que houve, na década de 1970, uma ampliação da política compensatória de ordem orgânica refletida na assistência para a política compensatória de carência de natureza cultural, como de deficiências linguísticas, além da influência de agências e programas internacionais acerca do entendimento de que a pré-escola teria potencial reflexo na diminuição do fracasso escolar.

Enquanto discursos compensatórios ou assistencialistas continuavam dominantes no trabalho nos parques que atendiam filhos de operários e nas creches que cuidavam das crianças de família de baixa renda, propostas de desenvolvimento afetivo e cognitivo para crianças eram adotadas pelos jardins de infância onde eram educadas as crianças de classe média. (OLIVEIRA, Z., 2011, p. 110).

O processo de municipalização da educação pré-escolar foi incentivado nesta década pela crescente demanda por vagas e pelo advento, em 1983⁴⁷, da Emenda Calmon à Constituição

⁴⁷ Emenda Calmon também vinculava os impostos dos Estados e do Distrito Federal - EC nº 24/1983 - O art. 176 da Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo: "§ 4º Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

Federal de 1967 que vinculava, em nunca menos de 25% das receitas municipais, os gastos educacionais (OLIVEIRA, Z., 2011).

O final da década de 1970 e a década de 1980 foram marcados por reivindicações pela extensão do direito à educação para as crianças pequenas, culminando em documentos internacionais de proteção. Neste ponto, a educação das crianças pequenas tem sido foco de atenções desde o compromisso global de “Educação para Todos” de Jomtien, na Tailândia, em 1990:

ARTIGO 3º - UNIVERSALIZAR O ACESSO À EDUCAÇÃO E PROMOVER A EQUIDADE

1. A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades.
2. Para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade e aprendizagem (UNESCO, 1990).

A partir do processo de redemocratização, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação infantil teve maior evidência, o que contribuiu para “[...] a reversão da desigualdade histórica da educação brasileira” (NUNES; KRAMER, 2013, p. 31) e para a atenção à criança como prioridade pela família, pela sociedade e pelo poder público. Representa a CF/1988 um marco histórico da educação, como direito de todos, que deu continuidade aos processos de construção social, política e pedagógica, bem como um divisor de águas quanto à mudança da concepção da educação infantil e das condições da oferta.

A Carta constitucional traduz-se em um avanço na proteção dos direitos sociais, a exemplo do artigo 208, inciso IV, que estabelece como dever estatal o “atendimento em creche e pré-escola” assegurando, dessa maneira, o seu direito à educação com forma de responder aos movimentos sociais (BRASIL, 1998). Ademais, está prevista como um direito dos trabalhadores urbanos e rurais consoante o artigo 7º.

A partir da CF/1988, portanto, configura-se a educação infantil como direito da criança - pessoa com dignidade humana; a creche passa a integrar o sistema educacional ao lado da pré-escola; os pais em sentido amplo enquanto trabalhadores (e não somente as mães) têm direito à educação de seus filhos, além de direito a ser garantido com prioridade (art. 227).

A defesa dos direitos se estende, ainda, às normas infraconstitucionais. Como resultado de disputas entre diferentes setores da sociedade civil, além da necessidade de regulamentação do artigo 227 da CF/1988 emerge o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) por meio da Lei nº 8.069/1990. Representa o estatuto um instrumento legal que valida a educação infantil como política pública. Nele, são explicitados modos de viabilização e exigibilidade dos direitos

da criança, mediante a proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos (artigos 54 e 208), inserindo o serviço de atendimento na educação infantil, em creches e pré-escolas (BRASIL, 1990)⁴⁸. Este estatuto assinala uma alteração conceitual na doutrina de proteção integral da criança, consoante a Convenção dos Direitos das Crianças de 1.989.

No trajeto em direção à proteção, a educação infantil foi inserida de forma efetiva como a primeira etapa da educação básica no sistema educacional pela Lei nº 9.394/1996 (LDB) que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1996). Para Cury (1998, p. 14) a educação infantil “passa a fazer parte, dizendo-se de uma forma mais direta, da estrutura e funcionamento da educação escolar brasileira [...] deixou de estar prioritariamente no campo das escolas livres e passou para o âmbito das escolas regulares”.

Por estarem contidos em um capítulo próprio da LDB, Cury (1998) identifica nos artigos referentes à educação infantil uma dignidade própria do ponto de vista jurídico cujo objetivo consiste no desenvolvimento integral físico, intelectual, psicológico e social das crianças. Neste ponto, estudos em diversos países demonstram que a possibilidade de frequência da criança em instituição de educação infantil favorece as condições de desenvolvimento (OLIVEIRA, Z., 2011), com benefícios de várias ordens: a) para a própria criança tendo em conta a possibilidade de sociabilização e o atendimento de suas necessidades; b) o educacional trazido pelo início e continuidade da escolaridade e c) o econômico pela possibilidade de inserção da mãe no mercado de trabalho e conseqüentemente o aumento da renda familiar (NUNES; CORSINO, 2009).

As principais definições acerca da educação infantil, presentes na LDB⁴⁹, são: a educação infantil constitui a primeira etapa da educação básica (artigos 4º); a educação infantil será oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de 0 a 3 anos de idade, e em pré-escolas, para crianças de 4 a 5 anos de idade (artigos 21 e 31) e a responsabilidade dos municípios pela oferta (artigo 11) (BRASIL, 1996). Inaugura-se assim, um novo tempo para a educação infantil, visto que antes era atribuída ao campo da assistência social.

A ampliação da proteção do direito à educação infantil foi demarcada por modificações no plano constitucional por meio de emendas constitucionais que estabeleceram condições

⁴⁸ “Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: [...] IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente. [...] Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular: I - do ensino obrigatório; [...] III – de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade;” (BRASIL, 1988).

⁴⁹ Convém ressaltar que a educação infantil fixada pela LDB sofreu significativas alterações pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.

objetivas para esta etapa. No quadro de alterações, a Emenda Constitucional nº 53/2006 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com o objetivo de destinar a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre os entes federativos: Distrito Federal, Estados e Municípios, constituindo na principal fonte de financiamento da educação básica. Em 2020, o Fundeb foi alçado pela Emenda Constitucional nº 108/2020 a fundo de financiamento permanente da educação básica, numa expressão do pacto federativo, destinando recursos de forma prioritária à educação infantil, reforçando-se, assim, o dever estatal para esta etapa.

De grande importância foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2019, com a sinalização de condições para o acesso, a gestão e o financiamento relativos à educação infantil, modificando as perspectivas de atuação do poder público para a ampliação da educação básica, passando da obrigatoriedade do ensino fundamental para a obrigatoriedade da educação básica, a traduzir-se como a emenda da obrigatoriedade (FARENZENA, 2010). No rol de premissas estabelecidas encontravam-se: a) educação obrigatória e gratuita para a faixa etária de 4 a 17 anos com o fornecimento de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde no atendimento ao educando desta etapa; b) atenção para as necessidades da etapa obrigatória quanto à redistribuição dos recursos para a universalização e garantia da qualidade, conforme definido no Plano Nacional de Educação; c) o planejamento educacional, de duração decenal, com o objetivo de articulação com um Sistema Nacional de Educação mediante ações integradas entre os entes federados, inclusive com a fixação de meta referente à execução dos recursos, enquanto proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 1998).

Na trajetória de proteção encontra-se a Lei nº 13.257/2016, definida como o Marco Legal da Primeira Infância que prevê a prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança por meio de políticas públicas, planos, programas e serviços para a primeira infância, fixando a qualidade da oferta da educação infantil (BRASIL, 2016a).

As conquistas do direito à educação infantil resultaram, portanto, no reconhecimento da creche, destinada a crianças de 0 a 3 anos e da pré-escola para 4 e 5 anos, como integrantes da educação básica e dever do Estado na garantia de sua oferta. Embora ampliada a proteção, o tratamento normativo entre a creche e pré-escola, ratificou o distanciamento entre estas etapas, a configurar o reforço das “[...] dualidades históricas que tendem a priorizar a educação das crianças em idades mais próximas da escolarização, em detrimento daquelas com menos de três anos de idade” (CAMPOS, 2009, p. 3).

Enquanto na pré-escola, preconizou-se a prioridade de atendimento pelo poder público mediante a universalização de vagas até o ano de 2016, a creche tornou-se secundária quanto ao atendimento. Na defesa da integralidade da educação infantil, Dourado e Siqueira (2021) advertem quanto às lógicas que desencadeiam tensionamentos na educação infantil: a) a restrição de vagas; b) a percepção da segregação entre creche e pré-escola, posto que enquanto há uma idealização da preparação das crianças de 4 e 5 anos para a escola, às crianças de 0 a 3 suficiente seria a função de cuidar, c) o deslocamento de Centros de Educação Infantil para as escolas.

O reconhecimento da obrigatoriedade e gratuidade da educação básica dos 4 aos 17 anos, prevista no artigo 208, inciso I da CF/1988, importa em duas perspectivas relativas à educação infantil: a) a obrigatoriedade quanto à matrícula e frequência pela família na pré-escola; b) obrigatoriedade estatal de oferta de vagas, configurando-se expressamente como direito público subjetivo, consoante artigo 208, §§ 1º e 2º.

É curioso observar que não há convergência de interpretação quanto à inclusão da creche na categoria de direito público subjetivo, consistente na possibilidade de seu titular impelir o Estado à atividade prestacional pela via judicial (DIMOULIS; MARTINS, 2014; DUARTE, 2004). Isto, porque uma corrente, mais restritiva, defende que o direito público se estende à literalidade do artigo 208, inciso I, em que a exigibilidade do direito se concentra na faixa etária de 4 a 17 anos (ASSIS, 2012; MOURA, 2019; SILVA, R., 2019). Já outra corrente, da qual essa pesquisadora faz parte, filia-se à interpretação mais extensiva que contempla a creche como direito público subjetivo, diante do contido no artigo 208, inciso IV, em que é dever estatal e, portanto, uma obrigatoriedade estatal, a garantia da educação infantil de forma indiscriminada para as crianças de 0 a 5 anos (ESCOLANO, 2019; MACEDO, 2018; SILVA, E., 2016; XIMENES, 2014) e não somente as de 4 a 5 anos.

Dentro desta última interpretação, Cury e Ferreira (2010) defendem o *status* de direito público subjetivo para o direito à creche:

Mas a questão do dever da Administração não se limita ao ensino obrigatório e o direito público subjetivo é ampliado por força de lei. Com efeito. A partir do momento em que a legislação fixou alguns outros deveres ao Estado em relação à educação, devem os mesmos ser devidamente atendidos sob pena de legitimar uso de ação judicial. Exemplo típico desta questão refere-se à creche. Esta modalidade educacional não é obrigatória, mas a Constituição estabeleceu no artigo 206, IV o dever do Estado em oferecê-la regularmente. Assim, a partir do momento em que há interesse na colocação de uma criança na creche, deve o Estado oferecer a vaga, sob pena de ser acionado judicialmente, pois nesse momento o direito à creche assume o *status* de direito público subjetivo. (CURY; FERREIRA, 2010, p. 136).

No que se refere à creche, frise-se que à luz dos direitos fundamentais que possuem aplicabilidade imediata, é possível compreender que a despeito de não haver a obrigatoriedade quanto à frequência e, portanto, à escolarização obrigatória, persiste a obrigatoriedade estatal de oferecimento gratuito da vaga, consoante o inciso IV do mesmo artigo. Sobre o tema da obrigatoriedade, Ximenes (2014) atenta para a importância da definição deste termo uma vez que a educação básica obrigatória é regida pelo princípio da universalização, enquanto a não obrigatória pelo princípio da generalização. Enquanto o primeiro orienta o atendimento de todas as crianças em determinada faixa etária de escolarização obrigatória, o segundo princípio rege que o acesso ao direito deve estar disponível a todos que venham a demandá-lo.

Assim, sempre que houver demanda manifesta, ainda que no caso de creches, surge a possibilidade de exigibilidade, consubstanciada tanto pelo caráter objetivo fixado no artigo 208, como no subjetivo que confere ao titular do direito a exigência da oferta (BARROSO, 2003; CURY; FERREIRA, 2010; DUARTE, 2004), devendo ser “disponibilizadas e tornadas acessíveis, sem discriminação, a todos que facultativamente manifestem interesse em exercer sua prerrogativa jurídica” (XIMENES, 2014, p. 221). Aliado a isso, os artigos 6º, 205, 208 e 227 da CF/1988, o ECA e a LDB, em especial, o artigo 4º, inciso II que especifica a gratuidade na oferta para as crianças até 5 anos de idade, conferem a prerrogativa subjetiva de exigibilidade quanto ao direito à educação infantil.

Pode-se afirmar, portanto, que a obrigatoriedade estatal no fornecimento gratuito de educação infantil decorre não só do artigo 208, I, mas também da interpretação do artigo 208, IV da CF/1988, associada aos artigos 4º, II e 11, V da LDB, o que inclui a creche. Ainda que esta etapa não esteja prevista expressamente como direito público subjetivo, pode ser dessa forma considerada (XIMENES, 2014).

A equiparação da educação infantil à categoria de direito público subjetivo, como prerrogativa e, por outro lado, o dever imposto ao Estado de criação de condições objetivas para o efetivo acesso decorreu de mobilização da sociedade civil junto ao sistema de justiça quando, em 2005, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de uma interpretação constitucional favorável, consolidou o entendimento quanto à exigibilidade da creche e da pré-escola, sendo direitos inalienáveis, demonstrando-se a disputa instalada quanto à educação infantil e um direcionamento derivado de uma atuação judicial para a ampliação das políticas públicas referentes à creche e à pré-escola (BRASIL, 2005), decisão esta que será retomada na subseção 4.4 à frente. Ademais, a visão mais ampla da educação infantil revela um tensionamento em

relação aos planos nacionais de educação (2001-2010 e 2014-2024) no sentido de ser obrigação do Estado a oferta de creches sempre que houver demanda, ainda que seja superior a 50%.

A discussão sobre a questão do dever estatal quanto à possibilidade de oferta de educação infantil perpassa, ainda, pelo modo de prestação do serviço, se por instituições públicas ou particulares com ou sem fins lucrativos subsidiadas pelo Estado. O fornecimento de vagas na educação infantil, mediante entidades privadas conveniadas com o poder público, tem antecedentes históricos, posto que a origem do atendimento, em especial quanto às creches, se deu por intermédio de instituições assistenciais, filantrópicas e comunitárias, fundadas pela comunidade como também, por intermédio de instituições públicas (BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009; OLIVEIRA; BORGHI, 2013).

O objetivo é oferecer educação infantil gratuita em espaços privados, para o que se compromete o poder público a financiar parte ou a totalidade do custo desse atendimento. Por essa razão, entende-se que no caso da creche há uma construção cultural e histórica da relação público-privado pela qual se naturalizou o repasse de recursos públicos para instituições sem fins lucrativos. (BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009, p. 4).

Atualmente, vem se expandindo a quantidade de entidades privadas subvencionadas por recursos públicos com a formação de novos arranjos institucionais tanto com instituições sem fins lucrativos a exemplo das confessionais, filantrópicas, comunitárias, como organizações não governamentais (ONGs) e instituições com fins lucrativos, caracterizando-se como uma apropriação do fundo público pelo privado, numa naturalização de repasses (OLIVEIRA; BORGHI, 2013), na intensificação da ausência de responsabilidade estatal (BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009). Como exemplo de estruturas na interpenetração entre público e privado encontra-se a indução estatal para cooperação na modalidade técnica financeira como na financeira às instituições privadas como também instituição da possibilidade de bolsa creche.

Tal indução estatal, para o fornecimento de vagas mediante convênios, baseia-se em justificativas sobre menor custo, necessidade estratégica de atendimento de crianças que ainda não atingiram a obrigatoriedade escolar e maior eficiência e controle social (BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009). Côrrea e Adrião (2010) advertem que o ponto chave relativo à adoção desta forma de atendimento reside na qualidade do serviço ofertado, significativamente inferior aos serviços prestados diretamente pelo poder público.

As complexas relações entre o público e o privado expõem, portanto, as redefinições do papel do Estado na prestação dos serviços públicos, como no caso da educação infantil.

3.3 Educação como política pública

O direito à educação tem natureza de direito social fundamental, demanda custos e carece de prestação estatal, conforme já explanado. Assim, para a efetivação dos direitos sociais, além do reconhecimento de um direito subjetivo frente ao Estado é necessária uma atuação, um provimento por meio de serviços públicos. Este é o fundamento mediato⁵⁰ das políticas públicas, que surgem como um dado novo a caracterizar o Estado Social, representando um modo de agir dos governos que abrange os serviços públicos, a coordenação e fiscalização (BUCCI, 1997).

Souza (2006) afirma que não há uma única ou melhor definição para o termo políticas públicas. Pela definição de Laswell (1936), as políticas públicas destinam-se a responder às indagações: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Dye (1984) as define como uma escolha pela qual o governo faz ou deixa de fazer algo, a revelar a ideia de deliberações governamentais conscientes (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Para Peters (1986), são o produto das atividades dos governos que podem agir de forma diretamente ou mediante delegação, influenciando a vida dos cidadãos. Jobert e Muller (1987) as compreendem como o “Estado em ação” que implanta projetos, programas e ações voltadas para segmentos específicos da sociedade.

Dentro do contexto das políticas sociais, Höfling (2001, p. 31) as entende como “ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico”. Em complementação a estas definições acima, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 5) afirmam que a “*policy-making* trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar os objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como resolução aplicada de problemas”.

Azevedo (2001), seguindo as sugestões analíticas de Jobert e Muller (1987) sobre o Estado em ação numa relação dialética entre a intervenção estatal e a estrutura da organização social, destaca que como qualquer ação humana, as políticas públicas desenvolvem-se pelas configurações socioinstitucionais que a sociedade desenvolve.

A evolução dos direcionamentos das políticas que dão visibilidade e materialidade à atuação estatal perpassa pelo entendimento sobre: a) o surgimento da política pública quando

⁵⁰ Em contraponto, como fundamento imediato Bucci esclarece que seria a “função de governar - o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social”. (BUCCI, 1997, p. 91).

cada setor integrante da organização social elenca seus problemas, sendo reconhecidos pelo Estado como problemas sociais relevantes que requerem a inclusão na agenda do governo; b) a consideração do programa em ação no condicionamento das relações políticas, perceptível pela arena de lutas e pelo poder de pressão dependente do grau de organização e articulação dos grupos de cada setor para o atendimento das demandas sociais; c) o modo como a solução do problema é concebida que ocorre pelo grau de influência dos grupos que predominam em cada setor, definindo a motivação para a escolha de determinada solução para a política pública (AZEVEDO, 2001).

Ao considerar as representações sociais que orientam as políticas públicas, Azevedo (2001) apresenta as seguintes dimensões que se articulam e se apoiam na formulação dos programas em ação: a) dimensão cognitiva que se relaciona com o conhecimento técnico-científico e também com os *policy makers* para a interpretação da causa dos problemas e para a adoção da extração de uma realidade singular; b) dimensão instrumental concebida para o enfrentamento da causa dos problemas por diversas normas, princípios e instituições, numa articulação entre valores e dados técnicos; c) dimensão normativa que interliga as políticas ao projeto mais geral da sociedade por meio de garantia de que os valores dominantes sejam respeitados e preservados.

A política educacional, enquanto integrante de uma totalidade maior, deve ser percebida por uma integração ao planejamento da sociedade, posto que construída por forças sociais com poder de voz e de decisão de determinados setores que influenciam na implementação ou formulação de políticas públicas (AZEVEDO, 2001). Dessa maneira, quando enfoca a educação na perspectiva de política pública tendo em conta as estruturas de poder e de dominação, a autora a define:

[...] como *policy* - programa de ação - é um fenômeno que se produz no contexto das relações sociais de poder expressas na *politics* - política no sentido da dominação - e, portanto, no contexto das relações sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configura na sociedade. (AZEVEDO, 2001, p. VIII).

Inicialmente derivada da organização das mulheres trabalhadoras quanto à condição feminina que representava um problema social reconhecido pelo Estado e posteriormente, por outros setores organizados, a educação infantil, como política pública no Brasil, tem uma construção recente balizada pelo conjunto normativo que surgiu após a Constituição Federal de 1988, como demonstrado no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Normas sobre educação infantil

ANO	TIPO	DOCUMENTO
1988	Legislação	Constituição Federal
1990	Legislação	Lei nº 8069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente
1993	Legislação	Lei nº 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social
1994	Orientação	Política Nacional de Educação Infantil (PNEI)
1994	Orientação	Educação Infantil no Brasil: situação atual
1994	Orientação	Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil
1995	Orientação	Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças
1996	Orientação	Propostas pedagógicas e currículo em Educação Infantil
1996	Legislação	Lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
1998	Orientação	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (3 volumes)
1998	Orientação	Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil
1999	Orientação	Resolução CEB nº 01/99 - Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil
1999	Orientação	Resolução CEB nº 02/99 - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio na Modalidade Normal
2001	Legislação	Lei nº 10.172 - Plano Nacional de Educação 2001-2010
2006	Orientação	Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação
2006	Orientação	Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil
2006	Orientação	Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil
2006	Legislação	EC nº 53/2006 - criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)
2007	Legislação	Lei nº 11.494 – Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)
2007	Orientação	Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)
2009	Legislação	Emenda Constitucional nº 59
2009	Orientação	Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças 2ª edição
2009	Orientação	Indicadores da qualidade na Educação Infantil
2009	Orientação	Resolução CEB nº 05/09 - Atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais da educação infantil
2010	Orientação	Resolução nº 04/2010 - Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica
2010	Orientação	Resolução CEB nº 20/2010 - Diretrizes Operacionais complementares para matrícula inicial de crianças da educação infantil e ensino fundamental
2012	Legislação	Lei nº 12.722 que institui o Programa Brasil Carinhoso
2013	Legislação	Lei nº 12.796 altera a LDB
2014	Legislação	Lei nº 13.005 institui o Plano Nacional de Educação 2014-2024
2015	Legislação	Planos Estaduais e Municipais de Educação
2016	Legislação	Lei nº 13.257 - Marco Legal da Primeira Infância
2017	Orientação	Resolução CEB nº 02/17 - Base Nacional Comum Curricular
2018	Orientação	Resolução CEB nº 02/18 - Diretrizes Operacionais complementares para matrícula inicial de crianças da educação infantil e ensino fundamental - 4 e 6 anos
2018	Orientação	Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil
2019	Orientação	Base Nacional Comum Curricular
2019	Legislação	Lei nº 13.845 que altera o ECA
2020	Legislação	EC nº 108 que amplia o alcance e torna permanente o Fundeb
2020	Legislação	Lei nº 14.113 que regulamenta o Fundeb
2021	Legislação	Decreto nº 10.656 que regulamenta a Lei nº 14.113 - Fundeb
2021	Legislação	Decreto nº 10.770 - Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância

Fonte: Atualizado a partir de Costa, M. (2016) e de Silva, E. (2016).

Se do ponto de vista teórico parecem claras as premissas dos direitos fundamentais inseridos na Constituição brasileira, fato é que essa direção finalística se depara com um

contexto neoliberal de transformações históricas da ordem econômica internacional e interna a demonstrarem práticas que se distanciam dos objetivos constitucionais que colaboram para a não linearidade na efetivação dos direitos.

Os anos de 1990 representaram o período de garantia de direitos às crianças pela publicação de normas como a CF/1988, a LDB e o ECA, por meio das quais há mudanças significativas quanto à concepção de educação relativa à criança pequena pela superação do atendimento meramente assistencialista e compensatório. Todavia, neste período não há uma clara materialização da educação infantil, pois é vista “como uma política menor quando comparada com outras etapas educacionais” (ABRAMOWICZ, 2018, p. 29), decorrente de um processo de reforma estatal, a partir do Consenso de Washington de 1989, com a minimização de políticas públicas e fortalecimento de políticas neoliberais de austeridade fiscal pela diminuição de gastos públicos.

Em relação à educação infantil, Almeida e Lara (2005) indicam que no governo de Fernando Henrique Cardoso, embora tenham sido elaborados diversos documentos de proteção, houve pouca viabilidade à educação infantil, devido a interesses econômicos que não priorizaram esta etapa, atrelados à descentralização e responsabilização aos municípios sem a adequada distribuição de recursos, gerando desigualdades regionais:

Foram raras as ações para a Educação Infantil, podem ser citadas no âmbito do MEC, o atendimento à merenda escolar e material didático, e sempre com recursos de pouca monta. A grande parte das verbas para a Educação Infantil partiu da Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS, evidenciando o caráter assistencialista no atendimento a criança, ignorando as inovações propostas para a criança no ECA e nas Constituição. (ALMEIDA; LARA, 2005, p. 114).

Percebe-se que neste período a atenção às crianças pequenas está presente em documentos orientadores do Ministério da Educação (MEC) quanto ao sistema de educação na elaboração de propostas pedagógicas e curriculares, na formação de docentes, parâmetros de qualidade e de infraestrutura, assim como a Política Nacional de Educação Infantil (1994 e 2006).

O documento Diretrizes Curriculares Nacionais - instrumento orientador das atividades na educação infantil, revisto em 2009 -, tem caráter mandatório tanto para estabelecimentos públicos como privados quanto às práticas de indissociabilidade do cuidado e da educação no atendimento a crianças pequenas, além de delinear o currículo, os objetivos da educação infantil, estabelecendo com eixos estruturantes das práticas pedagógicas as interações e a brincadeira das crianças.

Outros documentos são editados no início do século XXI, fixando parâmetros de qualidade como direito da criança. Na trajetória normativa cabe indicar a atualização da Base Nacional Comum Curricular, em 2018, que organiza a educação infantil em três grupos por faixa etária, sendo a creche composta por: a) bebês (0 a 1 ano e 6 meses) e b) crianças bem pequenas (1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses) e a pré-escola por crianças pequenas de 4 anos a 5 anos e 11 meses, bem como identifica os seis direitos de aprendizagem e desenvolvimento: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se que asseguram

[...] as condições para que as crianças aprendam em situações nas quais possam desempenhar um papel ativo em ambientes que as convidem a vivenciar desafios e a sentirem-se provocadas a resolvê-los, nas quais possam construir significados sobre si, os outros e o mundo social e natural. (BRASIL, 2018a, p. 37).

Vale ressaltar que a Lei nº 13.257/2016 - Marco Legal da Primeira Infância - estabelece os princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para as crianças pequenas e institui, como áreas prioritárias, a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social, a cultura, o brincar, o lazer, o espaço, o meio ambiente, bem como a proteção integral (BRASIL, 2016a), em consonância ao artigo 227 da CF/1988⁵¹. A partir do entendimento da necessidade de uma matriz coletiva, com o objetivo de ações integradas na priorização de políticas públicas para a primeira infância, em 2019, o Conselho Nacional de Justiça coordenou o “Pacto Nacional pela Primeira Infância”, para a fixação de estratégias de articulação entre diferentes atores, instâncias e Poderes⁵².

Condição necessária para o estímulo ao atendimento da educação infantil, o Fundeb, inicialmente instituído pela EC nº 53/2006 e tornado permanente pela EC nº 108/2020, foi marcado por uma forte participação de setores sociais para sua criação e permanência⁵³. Pela EC nº 53/2006, houve a inclusão das creches na utilização deste fundo; aumento da participação da União na complementação de recursos, pelo menos, 10% do total dos recursos do fundo; a

⁵¹ “Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” [com redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010](#) (BRASIL, 1988)

⁵² Referido pacto pode ser visualizado no endereço: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>.

⁵³ Movimentos sociais como o Movimento Fundeb pra valer! e Movimento Fraldas pintadas foram determinantes para a inclusão da creche na EC nº 53/2009, assim como os Fóruns de Educação Infantil, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (MIEIB), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), ANPEd, ANPAE e a sociedade civil foram importantes para a aprovação da EC nº 108/2020.

constitucionalização de cotas estaduais e municipais do salário-educação, cuja repartição atrelada ao número de matrículas das redes públicas, bem como o piso salarial profissional nacional para os docentes da rede básica.

Com o estabelecimento do Fundeb, de forma permanente, ampliaram-se as ações de planejamento para a utilização dos recursos pelo Poder Executivo, sendo constitucionalizados ainda o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb). O CAQ representa a possibilidade de melhoria das condições de oferta e do padrão de qualidade. A EC nº 108/2020 contemplou o aumento da complementação da União para 23% até 2026 (artigo 212A, V; artigo 60 do ADCT) e preservação do salário-educação; o sistema híbrido de distribuição de receitas (artigo 212A, V); destinação de 70% dos recursos para a valorização dos profissionais da educação (artigo 212A, XI); proibição de desvio de recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento de aposentadorias (artigo 212, §7º), destinação à educação infantil da proporção de 50% do total da complementação do valor anual total por aluno (VAAT) repassada às redes de ensino (BRASIL, 1988).

No novo Fundeb, regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, entretanto, convém destacar que perdura a possibilidade de destinação de recursos para as creches comunitárias⁵⁴, mantendo-se a discussão com raízes históricas sobre a forma da prestação dos serviços educacionais entre os setores público e privado e a correspondente subvenção de fundos públicos. Sobre a conjuntura das políticas de fundos e a rivalidade entre os setores público e privado em relação aos recursos públicos, Montano, Peroni e Fernandes (2021, p. 5) esclarecem que:

O fato de o Fundeb aprovado em 2007 e agora o novo Fundeb permanente com CAQ em 2020 terem destinado parte de seus recursos para a educação infantil, que é ofertada em entidades conveniadas sem fins lucrativos, faz parte dessa disputa pelo fundo público entre setores sociais. Mas também faz parte de atender este peculiar ente federativo, que é o município, que, no contexto de descentralização da política educacional desde a Constituição Federal de 1988, recebeu serviços e encargos sem a contrapartida financeira suficiente por parte das outras esferas federativas de forma hierarquizada. (MONTANO; PERONI; FERNANDES, 2021, p. 5).

Embora evidente, neste ponto, algumas das complexas configurações da ação estatal nas políticas públicas - que são permeadas por estruturas de poder e tensionamentos (AZEVEDO, 2001) -, a sistematização de tratamento constitucional quanto à destinação de recursos orçamentários deve atrelar-se à possibilidade de planejamento atribuído à Administração Pública e à instrumentalização de políticas públicas, visto que “se os diplomas orçamentários

⁵⁴ Cf. artigo 7º, §3º, “c” da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 que regulamenta o Fundeb.

não são suficientes para dar a conhecer o conteúdo da ação estatal; de outro lado, planejamento sem financiamento é mero exercício de retórica administrativa” (VALLE, 2016, p. 81).

A expressão mais frequente de políticas públicas, conquanto não se confundam, é o plano nacional - instrumento normativo pelo qual são estabelecidos os objetivos da política, as metas com a fixação de prazos para cumprimento, os mecanismos a serem utilizados pelas instituições para sua realização e outras disposições para a implementação (BUCCI, 1997). Os planos nacionais são, portanto, documentos essenciais na abordagem dos atendimentos pelo Poder Público em todo o território nacional. Por esta razão, sua formulação pressupõe a participação dos níveis e modalidades de ensino de âmbito federal, estadual e municipal, assim como das redes de ensino pública e privada.

A concepção de elaboração de planos nacionais de educação capazes de viabilizar, a longo prazo, a coordenação e fiscalização da política pública, a fim de se evitar ou minimizar sua descontinuidade remonta à criação do Conselho Nacional de Educação e ao Manifesto dos Pioneiros de 1932. Por influência deste movimento, foi incluído na Constituição de 1934, texto que atribui ao governo federal a fixação de Plano de Educação de Educação, mas que fora negligenciado pelo Estado Novo. Em 1937, bem assim nas décadas 1960, 70 e 80 foram encaminhadas à Câmara de Deputados propostas de planos que, também, não se concretizaram.

É a partir da CF /1988 que ocorrem novas ordenações para fortalecimento do federalismo que, associadas a outras questões, envolvem a regulamentação por leis complementares de normas de colaboração entre os entes federados (artigo 23) e de cooperação entre seus sistemas de ensino (artigo 211), além da atribuição do Congresso Nacional na elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (artigo 48, IV), e subvinculação de recursos mínimos a serem aplicados pela União (18%), estados, DF e municípios (25%) (artigo 212); e, como dito anteriormente, a definição dos recursos públicos a serem destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas (artigo 213) a indicarem o percurso para a elaboração de planejamento e de políticas públicas educacionais com potencial efetivação do direito à educação (DOURADO, 2017a).

Seguindo as resoluções da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien no ano de 1990 com as participações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura - UNESCO, do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Mundial, foi elaborado, em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Todavia, não foi considerado um ponto central para as

políticas educacionais da época. Mesmo a Lei nº 10.172/2001 que institui o Plano Nacional de Educação (2001-2010) com a adoção de políticas focalizadas, com ênfase no ensino fundamental e na efetivação de instrumentos avaliativos, não se constituiu como referência-base do planejamento. Ao avaliar o plano nacional de 2001/2010 Dourado (2010, p. 693) constata que “as prioridades das políticas educacionais adotadas pelos governos, em especial o federal, não tiveram o PNE como indutor central de suas ações político-pedagógicas”. Neste sentido, Clímaco (2017) aponta como obstáculos à concretização da meta em relação à educação infantil: a) a imprecisão de coleta de dados sobre os indicadores definidos; b) metas cumpridas além do prazo estipulado como a elaboração de documentos-referência propositivos da educação infantil; c) metas cujo cumprimento era impossível como a de nº 10 que previa a articulação dos municípios com instituições de ensino superior para um sistema de acompanhamento, controle e supervisão da educação infantil.

Clímaco (2017) pontua que, com a aprovação da LDB, em 1996, deu-se início ao processo de transferências de creches e pré-escolas da assistência para a área educacional, bem como pelas publicações sobre o tema, que aumentaram após a aprovação do referido Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010). Todavia, as metas e diretrizes estabelecidas para esta etapa da educação básica por meio do Plano Nacional vigente à época não foram alcançadas.

Em contrapartida, o atual Plano Nacional de Educação (2014/2024), instituído pela Lei nº 13.005/2014 - “concebido sob a perspectiva da mobilização e da participação social” (DOURADO; GROSSI JR.; FURTADO, 2016, p. 459), vem demonstrando sua importância política e estratégica no delineamento das políticas de Estado. Além de um progresso para o campo educacional, interliga a proposição e a materialização da educação mediante a articulação cooperativa e colaborativa entre os entes federados. Dentre outros dispositivos, mencionados no plano disciplina, há, ainda, uma gama de encaminhamentos para a reorganização da educação nacional como, por exemplo, a agenda propositiva para o Sistema Nacional de Educação, regulamentação da gestão democrática, gestão e financiamento, políticas de formação dos profissionais da educação, (re)adequação dos planos estaduais e municipais e realização periódica de monitoramento e avaliações.

O vigente PNE (2014-2024) conta com 20 metas, cada uma com estratégias específicas para o seu alcance. No tocante à educação infantil há meta 1, correspondente à universalização do atendimento escolar para as crianças de 4 e 5 anos, em consonância à EC nº 59/2009 e à ampliação da oferta em creches para atender até 2024, no mínimo, a 50% das crianças de 0 a 3 anos (BRASIL, 2014b). Para a consecução do plano para a educação infantil, a meta 1 associa-se às metas 2, 4, 8, 16, 17, 18, 19 também constantes do PNE (2014-2024).

Condicionante para a implementação de todas as metas do PNE (2014-2024), a utilização de recursos mediante o investimento público em educação está presente na meta 20, por meio de sua ampliação progressiva com o objetivo de “atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do país no 5º ano [...] e, no mínimo, alcançar 10% do PIB até 2024” (BRASIL, 2014b). Para a concretização do plano nacional de educação (PNE) há necessidade de cooperação entre os entes federados e da formação de um sistema de colaboração entre os sistemas de ensino, a fim de manter as características próprias da educação (SAVIANI, 2016).

A conjuntura para esta articulação evidencia-se no regime federativo presente na CF/1988 que se constitui numa variável determinante no cenário nacional, quer sob a ótica social quer pela ótica econômica, por delimitar o funcionamento estatal e a realização das políticas públicas. Nesse sentido, Bucci e Vilarino (2013) analisam que o intrincado modelo federativo brasileiro está orientado por competências legislativas (exclusiva, privativas, concorrentes e suplementares) para a definição de um modelo descentralizado com autonomia e cooperação e competências materiais ou administrativas (exclusivas, comuns) para a sua concretização.

A forma federativa delimitada pela norma constitucional, contudo, apresenta dificuldades diante de um país com vasta extensão territorial, dificuldades econômicas e sociais, podendo-se afirmar que “há um desbalanceamento federativo, com a predominância ou superposição de determinados entes federados sobre outros” (BUCCI; VILARINO, 2013, p. 119).

A competência material sobre a temática educação está prevista no artigo 23, inciso V da CF/1988 que indica a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, à tecnologia, à pesquisa e inovação, como também, no parágrafo único do mesmo artigo que dispõe que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre estes entes (BRASIL, 1988). Dourado (2013) enfatiza que a efetivação da educação, dever de todos os entes federativos, resulta da cooperação e colaboração condicionadas pela articulação de normas nacionais e subnacionais, assim como de reformulação do sistema tributário nacional que contribua para o processo de descentralização.

No que se refere à educação, a norma constitucional, em seu artigo 211, atribui à União a organização de um sistema federal de ensino e o exercício da função redistributiva e supletiva, de modo a garantir a equalização de oportunidades e de padrão mínimo de qualidade por meio de assistência técnica e financeira aos entes federados (BRASIL, 1988).

A competência legislativa referente à educação está contida no artigo 24, inciso IX, competindo à União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto. Tem-se aí, norma que reflete uma competência concorrente, pela qual enquanto a União limita-se a estabelecer normas gerais (artigo 24, § 1º), aos Estados cabem legislar de forma suplementar (artigo 24, § 2º). Aos municípios, por sua vez, cabe legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I), podendo suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, II) (BRASIL, 1988). Neste ponto, Dourado (2013, p. 766) aponta para “uma perspectiva e lógica política que se traduz num federalismo que se assenta em diretrizes e bases nacionais, sem prejuízo do papel de cada ente federado no tocante à sua autonomia”.

Ao situar os limites do federalismo brasileiro pela complexidade dos processos de organização e gestão demarcados por um conjunto de normas de regulamentação bem como pelo regime de colaboração entre os entes federativos, Dourado (2013) revela a necessidade de um federalismo cooperativo, constituído pela descentralização e pela existência de modelo e orientações nacionais, a fim de se defrontar com as diferenças regionais e sociais. Isso, porque o “fortalecimento do desenho federativo brasileiro reclamaria que se fixassem com mais clareza as atribuições de cada um dos entes, sem que nenhum se sobrepusesse aos demais e sem que restassem vazios de competência” (BUCCI; VILARINO, 2013, p. 119).

Para o avanço do federalismo cooperativo, sem que ocorra a centralização da União em dissonância à autonomia dos demais entes, Dourado (2013) identifica que as ações de cooperação com padrões e norteamentos nacionais requerem a edição de leis complementares que disponham sobre o regime de colaboração entre eles.

Sobre a institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE) Oliveira, J. (2018) enfatiza a importância de sua institucionalização por implicar numa ampliação de diálogo na construção de entendimentos em favor da educação norteada pela qualidade e para todos. Nesse sentido, aponta o autor para a importância na indicação clara das “áreas e dimensões que integram o SNE, as obrigações e os modos e mecanismos de articulação” (OLIVEIRA, J. 2018, p. 40).

De igual modo, se revela a

[...] necessidade de instituição de um Sistema Nacional de Educação e de construção de planos decenais de educação como políticas de Estado, além das questões relativas ao regime de colaboração e cooperação entre os entes federados, sem negligenciar, paradoxalmente, as tensões e desafios que demarcam a definição das competências e o horizonte de suas autonomias. (DOURADO, 2013, p. 765).

Por representar uma proteção jurídica e um planejamento quanto à efetivação da educação infantil, não se pode olvidar que o plano nacional deve estar em consonância com todo o arcabouço normativo que o antecede. E, na perspectiva dos direitos fundamentais, a análise do conteúdo da meta 1 implica em apreender suas potencialidades, mas também suas limitações, em especial, as relativas à creche. Neste contexto, pode-se reafirmar que a educação infantil (tanto a pré-escola como a creche) suscita as particularidades do direito objetivo e do público subjetivo. Pelo primeiro, sustenta-se o dever do Estado na sua concretização e, pelo segundo, a faculdade do indivíduo e de seus representantes quanto à exigência do cumprimento do dever jurídico em ofertar as vagas pelo Poder Público.

Esse recurso à teoria do direito é necessário para evidenciar que o PNE, que regulamenta o artigo 214 da Constituição, é a expressão máxima da dimensão objetiva do direito à educação no Brasil, já que visa planejar e estruturar tanto as obrigações normativas (por exemplo, as obrigações de regulamentação dos planos locais de educação) como o ritmo e o alcance do fornecimento das prestações estatais aos sujeitos (por exemplo, a meta de atendimento mínimo de 50% da população com idade até 3 anos). O planejamento jurídico da política educacional, no entanto, não esvazia a força da dimensão subjetiva do direito à educação. Ou seja, não adia para 2024 a possibilidade de se exigir o direito de acesso a creches de qualidade, em ações individuais ou coletivas. Interpretar o PNE dessa forma seria, além de errado do ponto de vista técnico-jurídico, contrário à Constituição, que em seu art. 208, IV, é taxativa quanto ao dever do Estado à garantia desse direito. (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p. 82).

Assim é que Ximenes e Grinkraut (2014, p. 78) interpretam que o Plano Nacional de Educação 2014-2024 apresenta uma meta *mínima* de 50% a ser atingida com a expectativa de que “seja suplantada pela necessidade da pressão popular associada ao direito de estatura constitucional”. Em complemento, Gotti (2016, p. 102) manifesta que “as metas do PNE não podem ser interpretadas como um ‘teto’ a ser implementado pelo Estado, mas sim como um ‘pisos’”, em que progressivamente deverá avançar para a materialização do direito à educação.

Nesta linha, nas proposições de universalização e de ampliação para a educação infantil, apenas uma das dimensões jurídicas do direito está delineada - a objetiva, pela qual o Estado adota, ainda que de forma não linear, as providências para a realização do direito consoante o PNE. Entretanto, persiste a dimensão subjetiva de persecução do direito ao acesso à educação infantil pelos indivíduos enquanto tais proposições não são alcançadas.

Analisar a meta 1 implica, ainda, inferir as dualidades impostas pela política pública. Isso porque, se por um lado, as dimensões objetivas e subjetivas do direito à educação infantil, indicam ser uma meta tímida em relação à oferta de vagas da creche, por outro lado, sob o

enfoque dos municípios, responsáveis pela oferta de pré-escolas e creches, ela revela desafios quanto à sua consecução⁵⁵, diante da baixa capacidade fiscal, tributária e institucional dos entes federados (CARA, 2012). Aliás, reside aí o contraponto para a judicialização da educação infantil - a demanda manifesta não atendida pelo Poder Público.

Dados do Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE), referentes ao ano de 2015, indicam que 7,7 milhões (74,4%) de um universo de 10,3 milhões de crianças menores de 4 anos de idade, não eram matriculadas em creches ou pré-escolas. Ademais, dentre as crianças não matriculadas, 61,8% que correspondia a 4,7 milhões dos responsáveis manifestaram interesse na inclusão das crianças nas instituições de educação infantil (IBGE, 2017). A região Centro-Oeste, de acordo com relatório, apresentou o percentual de 62% (IBGE, 2017), conforme dados da Tabela 6 a seguir:

Tabela 6 - Percentual de crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujo responsável tinha interesse em matriculá-la em creche ou escola, por Grandes Regiões, segundo a idade das crianças - 2015

Idade das crianças	Percentual de crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujo responsável tinha interesse em matriculá-la em creche ou escola (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	61,8	58,2	62,3	63,0	60,8	62,0
Menos de 1 ano	49,1	43,9	45,1	53,2	51,9	47,9
1 ano	58,4	51,8	58,5	59,6	61,3	59,5
2 anos	71,6	66,8	75,7	71,7	65,4	71,4
3 anos	78,6	73,4	82,8	80,1	71,8	77,0

Fonte: IBGE (2017, p. 35).

Diante deste cenário de implementação da política pública, torna-se “imperiosa uma tarefa extremamente importante e necessária, qual seja o monitoramento contínuo e as avaliações periódicas das metas, estratégias e demais dispositivos” constantes do Plano Nacional de Educação (DOURADO; GROSSI JR.; FURTADO, 2016, p. 455), posto que a efetivação do direito à educação insere-se em um processo contínuo de medição quantitativa e qualitativa (TOMASEVSKI, 2004). Tal documento, em seu artigo 5º, determina o contínuo

⁵⁵ Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, a meta de universalização da pré-escola não foi alcançada em 2016 (BRASIL, 2018).

monitoramento e periódicas avaliações a serem realizadas pelos responsáveis (*caput*)⁵⁶ a fim de que sejam divulgados os resultados do monitoramento e das avaliações e analisadas e propostas políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas, além de analisada e proposta a revisão do percentual de investimento público em educação (artigo 5º, § 1º).

A avaliação de políticas públicas é uma atividade essencial, pois afere o grau no qual uma política pública está atingindo os seus objetivos e, caso não sejam alcançadas, as medidas para sua realização (WU *et al.*, 2014). O acesso às informações quanto ao monitoramento oferece vantagens diferenciadas na re(formulação) e implantação das políticas e em uma potencialidade de participação social.

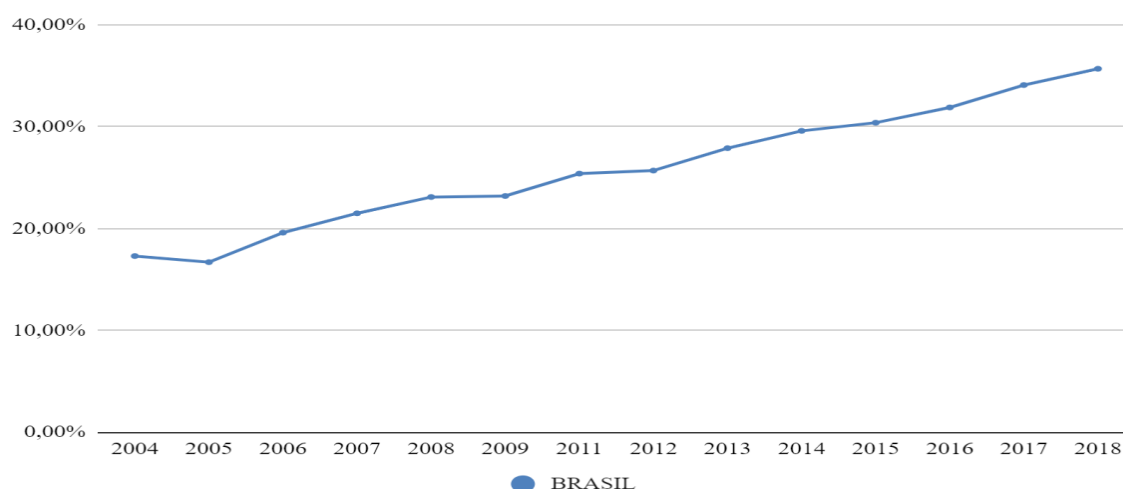
Sob tal enfoque, devemos atentar-nos para a relevância dessa ação, uma vez que sua organicidade dará movimento e dinamismo às diretrizes, metas e estratégias pensadas, discutidas e postas na forma de lei para viabilizar avanços para a educação nacional. Mais que isso, são fundamentais o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação pelas autoridades competentes previstas no PNE e, ainda, a participação da sociedade no acompanhamento e no monitoramento, visando à efetivação do plano (DOURADO, GROSSI JR., FURTADO, 2016, p. 455).

A cada 2 (dois) anos, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) deve produzir documento para subsidiar os entes federados na incumbência de monitoramento e avaliação de seus respectivos planos de educação (artigo 5º, §2º). Este monitoramento torna mais transparentes a evolução das metas e os desafios para a implementação, além de passível de controle judicial a política pública estabelecida para a educação pelo PNE (2014/2024).

De acordo com o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, elaborado pelo Inep, em 2018, a cobertura de atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creches foi de 35,7% (Gráfico 8), o que representa 3,8 milhões de crianças. Para se alcançar a meta mínima estabelecida de 50% de crianças em creches até 2024, será necessária a inclusão de 1,5 milhão de crianças (BRASIL, 2020a). Conforme dados da Campanha Nacional de Educação (2020), neste universo a taxa de atendimento entre os 25% mais ricos é de 51%, enquanto entre os 25% mais pobres é 29,2% e o percentual de matrículas em tempo integral é de 28,2%.

⁵⁶ Entre as instâncias encarregadas na execução do PNE para o cumprimento de suas metas que serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, determina o artigo 5º: I - Ministério da Educação - MEC; II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III - Conselho Nacional de Educação - CNE; IV - Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

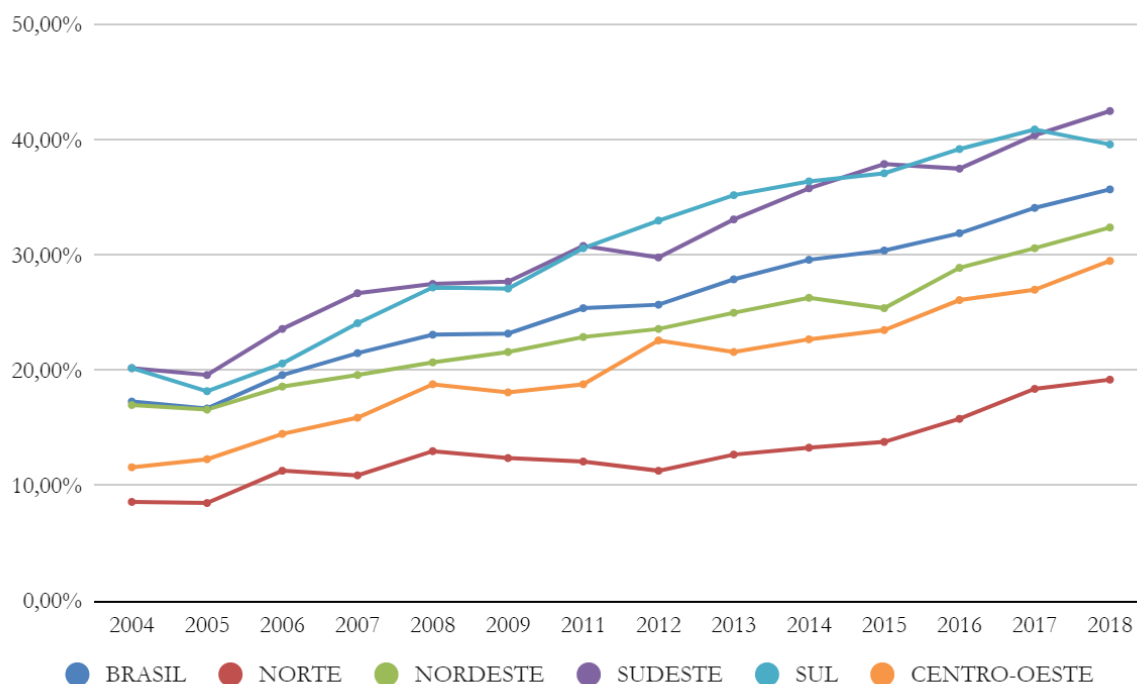
Gráfico 8 – Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2018



Fonte: Brasil (2018b, 2020a).

Outro dado importante apresentado pelo relatório, consoante Gráfico 9, refere-se à desigualdade quanto ao acesso entre as regiões do país no período de 2004 a 2018. A região Norte é a que apresenta baixa cobertura (19,2%), as regiões Nordeste e Centro-Oeste assumem cobertura intermediária (32,4% e 29,5%, respectivamente), enquanto a Sul com cobertura de 39,6% e a Sudeste com 42,5%. Goiás apresentou em 2018 a menor taxa de cobertura na região com 26,4%, seguido pelo Distrito Federal com 27,6%, Mato Grosso com 29,7% e Mato Grosso do Sul que apresentou índice de 38,2% de cobertura para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos (BRASIL, 2020a).

Gráfico 9 - Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por grande região do Brasil - 2004-2018

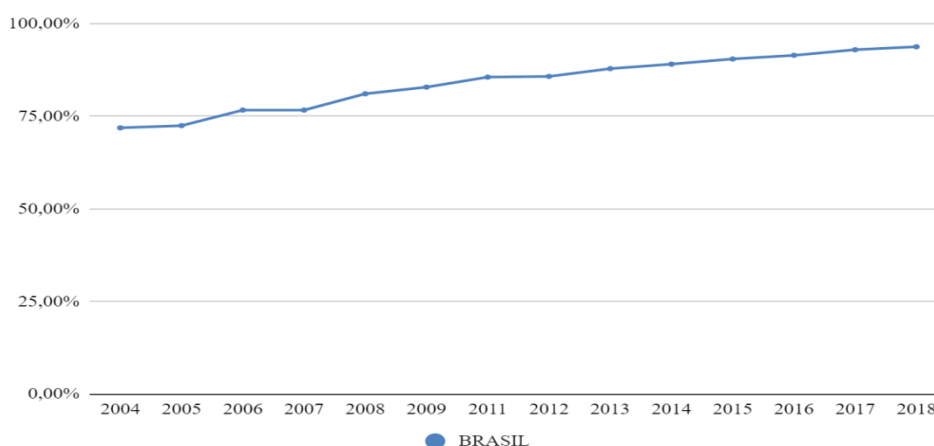


Fonte: Brasil (2018b, 2020a).

Desse modo, o monitoramento realizado pelo Inep evidencia a grande demanda ainda a ser atendida, em especial, a relativa às crianças de 0 a 3 anos.

Em relação à população infantil de 4 a 5 anos (Gráfico 10), o relatório informa que, no ano de 2018, mais 330 mil crianças precisariam ser incluídas na pré-escola para o alcance da meta de 100% (BRASIL, 2020a). Neste conjunto a taxa de atendimento entre os 25% mais ricos correspondeu a 97,9% enquanto entre os 25% mais pobres foi de 92,6% (BRASIL, 2020a).

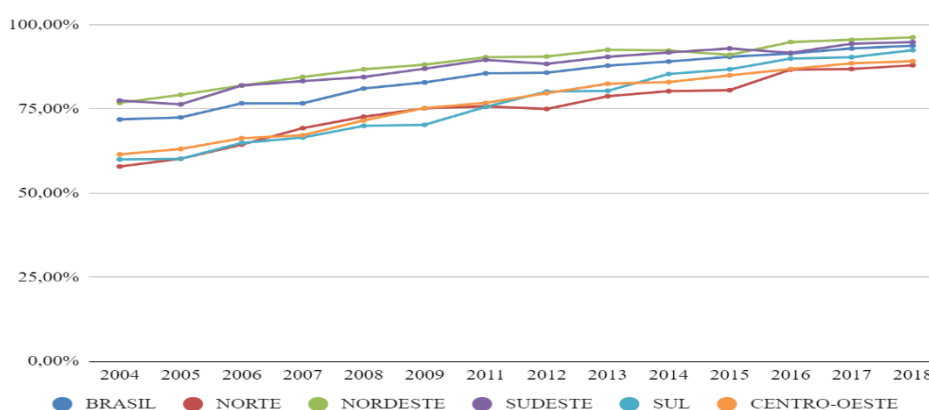
Gráfico 10 - Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil - 2004-2018



Fonte: Brasil (2018b, 2020a).

Apesar dos dados (BRASIL, 2020a) informarem que a meta de universalização se encontrava em 93,8% (Gráfico 10), há uma distribuição regional desigual. Conforme o Gráfico 11, a região Norte permaneceu com os menores índices de cobertura (88%), acompanhadas pela Centro-Oeste (89,2%). Em seguida, a Sul (92,5%), Sudeste (94,9%) e Nordeste (96,3%). Em 2018, Goiás e o Distrito Federal apresentaram os menores índices percentuais da população de 4 e 5 anos que frequentava a escola ou creche com 87,5% e 86,3% respectivamente, enquanto Mato Grosso do Sul exibiu índice de 91% e Mato Grosso, 93%.

Gráfico 11 - Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por região do Brasil, 2004-2018



Fonte: Brasil (2018b, 2020a).

As informações constantes do monitoramento do Plano Nacional de Educação confirmam que, embora haja uma ampla proposição do direito à educação infantil em que a criança é sujeito de direitos, sua materialização ainda não foi alcançada.

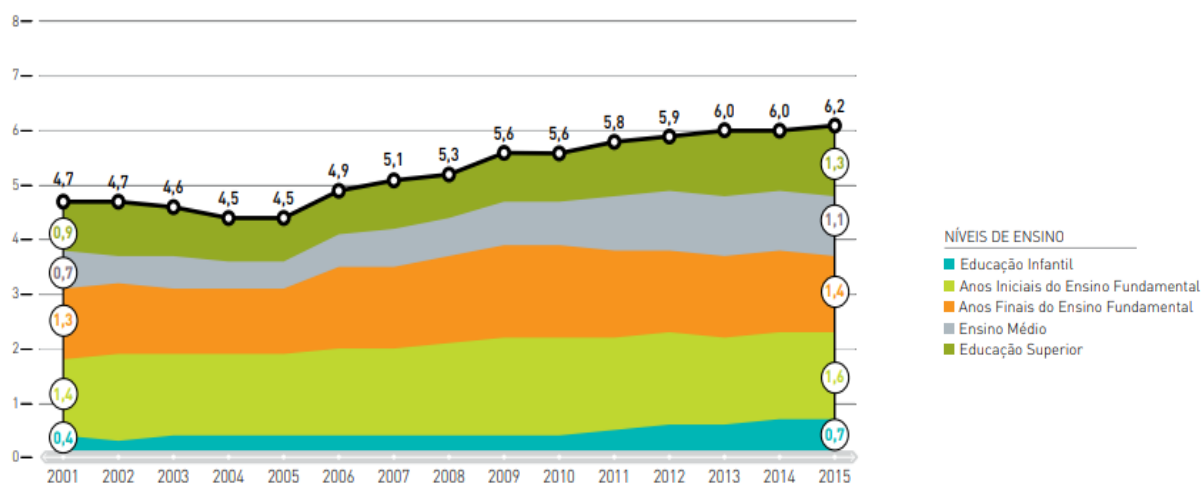
A corroborar com o cenário de demanda manifesta por vagas, dados publicados, em 2019, pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, acerca do estágio de execução das metas⁵⁷ estipuladas durante os 5 anos de vigência do PNE, demonstraram perdurar o descumprimento (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2019a). No Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2019 - instrumento de pesquisa disponibilizado também por esta organização da sociedade civil -, consta a compilação de dados sobre o financiamento da educação⁵⁸, inclusive da educação infantil (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2019b).

⁵⁷ Neste documento também são analisados, de forma individualizada, os artigos, metas e estratégias estabelecidas pelo PNE.

⁵⁸ Cabe ponderar que referida meta ainda não possui indicadores oficiais estabelecidos para o conveniente monitoramento (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019).

Estas informações, além de permitirem a visualização do cenário de custos do direito à educação, conforme abordado na presente seção, evidenciam a estagnação de investimentos concernentes ao PIB na educação básica, podendo ser considerados indicativos para análise da lenta e atrasada expansão da educação infantil e da qualidade da educação, consoante Gráfico 12 e Tabela 7 a seguir. Pelas informações neles constantes, verifica-se a evolução total das despesas da educação por etapa, entre os anos de 2001 e 2015, relativas ao percentual do PIB nacional e ainda, a apuração sobre o custo e gasto médio do aluno em cada uma destas etapas. A destinação média do volume total de despesas de acordo com a série histórica nestes 15 anos teve um aumento de 1,5%, passando de 4,7% para 6,2%.

Gráfico 12 - Estimativa de índice de investimento público total em educação relativo ao Produto Interno Bruto - PIB – 2001-2015



Fonte: Todos pela Educação (2019b, p. 119).

Na educação infantil, do total da destinação, o percentual variou de 0,4% em 2001 para 0,7% em 2015 (Tabela 7). Para esta etapa, embora o investimento por estudante tenha duplicado entre os anos de 2007 e 2015, de R\$ 3.208,00 para R\$ 6.443,00 em 2015, este valor corresponde à média mensal de R\$ 536,91 por criança, o que evidencia a necessidade de maiores investimentos (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2019a).

Tabela 7 - Estimativa do investimento público direto em Educação por estudante - Por nível de ensino - Brasil - 2007-2015

Investimento público direto por estudante (Em R\$)							
Ano	Todos os níveis de Ensino	Níveis de ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				Anos Iniciais	Anos Finais		
2007	4.090	3.562	3.208	3.724	3.931	2.851	21.075
2008	4.629	4.089	3.427	4.291	4.575	3.298	19.480
2009	5.092	4.477	3.432	4.841	5.054	3.477	21.878
2010	5.859	5.151	4.214	5.533	5.545	4.381	23.255
2011	6.408	5.583	4.987	5.727	5.742	5.429	24.778
2012	6.826	6.056	5.880	6.167	5.924	6.178	22.505
2013	7.305	6.471	6.400	6.500	6.429	6.531	25.181
2014	7.380	6.569	6.506	6.542	6.559	6.664	24.209
2015	7.273	6.381	6.443	6.287	6.271	6.637	23.215

* Em R\$ - valores atualizados para 2015 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)
 Fonte: Todos pela Educação (2019, p. 120).

A apresentação das determinações estruturantes da educação infantil que fixam o reconhecimento e as garantias do direito não pode dispensar, ainda que brevemente, a exposição das condições conjunturais da atual realidade brasileira que indicam os possíveis desdobramentos deste direito. Nesse sentido, importante contextualizar o momento crítico que o Plano Nacional de Educação tem passado, em especial, pela publicação da EC nº 95/2016 que instituiu o “Novo Regime Fiscal” que objetiva o limite de gastos de despesas primárias⁵⁹ e os respectivos condicionantes por 20 anos, envolvendo implicações para os gastos sociais que colocam em risco o período de sobrevida até 2024 para as metas propostas para a educação.

Amaral (2016) explica que estão excluídas do congelamento as despesas relacionadas às dívidas públicas quanto ao pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas (JEAD), inferindo que, neste período, os recursos financeiros a serem arrecadados além da inflação do exercício anterior, provavelmente, serão destinados para o pagamento destas dívidas, já que os pagamentos de despesas primárias se restringem ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Acrescenta que a limitação de elevação do orçamento executivo e, por consequência do Ministério da Educação, impede inclusive a incorporação às despesas primárias associadas à educação de novos recursos, ainda que incertos ou mesmo improváveis, a exemplo dos *royalties* do petróleo e do imposto sobre grandes fortunas, condicionante que não permitiria atingir o equivalente a 10% do PIB em 2024 como estabelecido pela meta 20 do PNE (2014-2024) (AMARAL, 2016).

Vieira Júnior (2016) alerta para inconstitucionalidade⁶⁰ desse regime fiscal diante da violação do princípio da separação dos poderes, da razoabilidade e da proibição do retrocesso

⁵⁹ As despesas primárias classificam-se em: a) obrigatórias como os gastos com pagamento a servidores, folha de pagamento, benefícios da previdência, benefícios assistenciais vinculados ao salário-mínimo (abono salarial, seguro desemprego, subsídios); b) despesas discricionárias do poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

⁶⁰ O STF recebeu Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 5715, 5734, 5633, 5643, 5734, 5715 para questionar a EC nº 95/2016.

em campo social dos direitos fundamentais, dentre os quais a educação, visto que nos termos do artigo 212 da CF/1988, a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% e os Estados e Municípios 25%, no mínimo da receita resultante dos impostos na manutenção do ensino. O retrocesso se configura quando se observa a necessidade do atendimento às demandas crescentes da educação pública de universalização.

Arelada à estagnação dos recursos, ações políticas têm ameaçado a evolução das políticas educacionais, a exemplo da retirada dos recursos do pré-sal da educação e a estagnação do PIB. Dessa forma, embora tenha sido aprovado em um contexto diferente do atual que vislumbrava ao alcance de suas metas, com as recentes mudanças na lógica política do país, tende o PNE a perder sua centralidade como epicentro das políticas públicas educacionais (DOURADO, 2017a; 2017b).

Um importante incremento de recursos para a área da educação básica concentra-se na expansão da destinação de recursos do governo federal instituído pela EC nº 108/2020, posto que o § 6º do artigo 107, alterado pela EC nº 95/2016 excluiu da aplicação do teto fiscal por 20 anos tanto as despesas da União com o Fundeb como as da cota-parte do salário-educação (art. 212, § 6º), além das transferências constitucionais de receitas tributárias para estados, Distrito Federal e municípios (art. 159 da Constituição) e as decorrentes da exploração de petróleo e gás natural (art. 20, § 1º). Amaral *et al.* (2021), todavia, alertam que a despeito da EC nº 108/2020 ter sido um grande avanço para a educação,

[...] o documento apresenta aspectos que limitam as possibilidades de cumprimento do direito à educação de qualidade para todos, ao prever uma complementação da União ainda insuficiente para que seja implementado um valor Custo-Aluno Qualidade (CAQ), que possa realmente provocar uma verdadeira “revolução” educacional no Brasil. Também a sua implementação, até o ano de 2026, é um prazo muito longo, que impedirá o pleno cumprimento das metas do PNE (2014-2024). (AMARAL *et al.*, 2021, p. 5).

Tal conjuntura demonstra as tensões existentes para o cumprimento do direito à educação que reflete, até o momento, numa incapacidade para o oferecimento de resposta em relação à oferta da educação infantil e ao distanciamento maior da educação com qualidade, por carregarem elementos de uma continuidade descontínua da política pública.

Dourado (2017b) afirma que as políticas públicas estão envolvidas por relações complexas e não lineares entre a sua proposição e sua materialização, pois expressam forças contraditórias, adotando o autor a tese de que o horizonte da proposição de políticas é distinto do horizonte da materialização, porquanto o:

Estado ampliado (integral) não se reduz ao governo, constituindo-se, ele mesmo, na expressão das relações sociais contraditórias, por meio de atividade e ações políticas (práticas e políticas), em que, de um lado, as classes dirigentes se mantêm e se justificam e, de outro, servem de espaço e força efetiva para a consciência e organização das classes sociais. (DOURADO, 2017b, p. 41-42).

Nesse sentido, emerge a necessidade de compreensão das concatenações institucionais na materialização das políticas públicas nos encadeamentos decorrentes da realidade social sempre dinâmica e da atuação dos atores sociais na materialização que é marcada por disputas (DOURADO, 2017b).

Visualizado o campo de disputa relacionado à educação infantil, Dourado e Siqueira (2021) indicam os desafios para a construção de uma agenda para esta etapa educacional com a adoção da concepção da educação como uma prática social com efetividade social, voltada para uma gestão pública cujo atendimento é destinado a todos e pressupõe: a) socialização de forma democrática do acesso; b) oposição e reação à exclusão social; c) crescimento com qualidade socialmente referenciada com políticas claras quanto à expansão da rede pública e ao regime de colaboração entre os entes federativos; re(estruturação) das unidades escolares; d) gestão de recursos financeiros; e) políticas que desenvolvam a identidade na creche e na pré-escola e o diálogo contínuo com o objetivo de reafirmação da educação infantil e dos seus objetivos; f) medidas de valorização dos profissionais da educação, g) elaboração de uma política voltada para a infância no município.

Frente a essas dificuldades e desafios, encontra-se o Poder Judiciário com uma postura ativa e crescente no controle das políticas públicas, tema da seção 4.

3.4 A educação infantil em Goiás: das primeiras instituições à municipalização da oferta

A estruturação da educação da infância no Estado de Goiás não destoa do padrão histórico brasileiro (BARBOSA, 2008). Comparado ao cenário nacional dos séculos XVIII e XIX, o número de crianças abandonadas em Goiás foi menor devido tanto à influência da cultura indígena que mantinha extrema afetividade em relação às crianças, quanto ao fato de a pobreza não se configurar em um motivo para abandono numa região extremamente pobre à época (VALDEZ, 2004). Os filhos indesejados pelas diferentes classes sociais eram depositados nas portas das casas, geralmente de famílias nas quais os membros possuíam patentes militares, havendo insuficiência de registros de como estas crianças eram educadas (VALDEZ, 2004).

Em que pese não ser comum o abandono, destacavam-se hábitos como a adoção forçada de crianças indígenas, e “espontânea” de crianças negras para os trabalhos domésticos (VALDEZ, 2004). A Igreja manteve importante atuação na função de acolhimento, recebendo as crianças nos asilos, em regimes de internamento, atendendo prioritariamente aos menores de doze anos. A filantropia por entidades não eclesiásticas iniciou-se na metade do século XIX, a exemplo do Colégio Isabel, mantido pela Província e por doações que, em 1876, atendia meninas e, da Companhia de Aprendizes Militares, o Quartel dos Menores, que atendia meninos para inclusão em serviços militares, sendo criado em 1877 (VALDEZ, 2004).

A similaridade do atendimento de crianças pequenas com o modelo nacional perdurou no século XX, vez que as políticas de ordem assistencial e educacional não foram eleitas como prioridades para planejamento. A destinação de recursos financeiros para o custeio e investimento ocorreu de forma restrita para atendimento de grupos minoritários. Ademais, as atividades filantrópicas por instituições de caridade, promoveram concepções de creches distanciadas da perspectiva de direitos e da consequente provisão de recursos e aproximadas da ideia de tarefa moralizadora, de prestação de favor, “situando as propostas de educação para crianças pequenas em um caráter emergencial e paliativo” (BARBOSA, 2008, p. 382).

O surgimento do jardim da infância no Estado de Goiás alinha-se a um movimento de preocupação com a educação da infância e à condição de preparo para a escola primária, tendo como regulamentação a Lei nº 851, de 10 de julho de 1928 (GOIÁS, 1928), regulamentado pelo Decreto nº 9.951 A, de 17 de setembro de 1928, fundando-se o primeiro jardim da infância para crianças de 4 a 7 anos, no ano de 1929, na atual Cidade de Goiás, antiga capital goiana. De inspiração paulista e fundamentada na pedagogia froebeliana, além de inserida no ideal sociopolítico de desenvolvimento regional e destinado à elite goiana, caracterizando-se por um processo civilizador,

A implementação do Jardim da Infância na Cidade de Goiás acontece ao meio das exigências do otimismo pedagógico nacional com forte influência da Escola Nova e da psicologia que referendava um novo modelo de escola, *novas* formas de abordar a infância, *novos* métodos. (ARCE; BARBOSA, 2004, p. 129).

Em 1930, foi publicado o Decreto nº 10.640, que dispôs sobre políticas públicas para o ensino primário, consignando capítulo próprio ao jardim da infância (GOIÁS, 1930) com fixação dos fins, do modo de funcionamento e do programa a ser adotado, assim como o regulamento do Ensino Primário do Estado de Goyaz, por meio da Lei nº 264, de 7 de agosto de 1937, que disciplina sobre o jardim da infância modelo (GOIÁS, 1937).

Nas décadas de 1950 e 1960, foram fundadas no estado a creche Anália Franco e a Obra do Berço - Irradiação Espírita Cristã, caracterizadas por iniciativas de entidades filantrópicas. Por associarem o atendimento de crianças à prestação de favor, de forma emergencial e paliativa, a atuação estatal desenvolvia-se sem a priorização de planejamento e de destinação de recursos (BARBOSA, 2008).

Os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 estabeleceram um tensionamento na busca de conquista por direitos diante dos poderes públicos, influenciando na elaboração de políticas de consenso na criação de creches públicas e expansão de atendimento (BARBOSA, 2008). Na década de 1980, o “Estado manteve uma política de expansão dos atendimentos e de contratação de profissionais, especialistas em diferentes campos, contando com ‘ajuda diversa’ de creches particulares de caráter filantrópico” (BARBOSA, 2008, p. 383).

Foram criadas as primeiras creches públicas na cidade de Goiânia: a Creche Tio Romão (década de 1970) e o Centro Infantil Tio Oscar (1983), além de iniciativas do Poder Público como a Casa da Criança e do Projeto Creche (1984) pela Fundação das Legionárias do Bem-Estar Social (BARBOSA, 2008). Em 1987, foram empreendidas várias ações: a) um seminário que apresentou concepções assistencialistas sobre a educação infantil definindo-a como apoio à família, com atendimento em regime de semi-internato durante todo o ano; b) a criação da Comissão Estadual de Creches e reestruturação de órgãos estaduais e c) ampliação do atendimento (BARBOSA, 2008).

A década de 1990, por sua vez, exterioriza movimentações de não priorização da educação infantil no estado, pois as iniciativas governamentais reservaram-se a projetos alternativos como o Projeto Meninos e Meninas de Rua, ao tempo que houve um enxugamento da estrutura administrativa caracterizada pela diminuição do quadro de servidores e fechamento de unidades de creches no estado e o gradativo processo de municipalização da educação infantil (BARBOSA, 2008).

Na perspectiva do Estado mínimo, desencadeou-se política coordenada pela Fundação da Criança, do Adolescente e da Integração do Deficiente (FUNCAD) pela qual há o incentivo ao trabalho voluntário e contratação de menores de quatorze a dezessete anos para os serviços de limpeza e lavanderia com a proposição de um Programa de Trabalho Educativo Remunerado (BARBOSA, 2008).

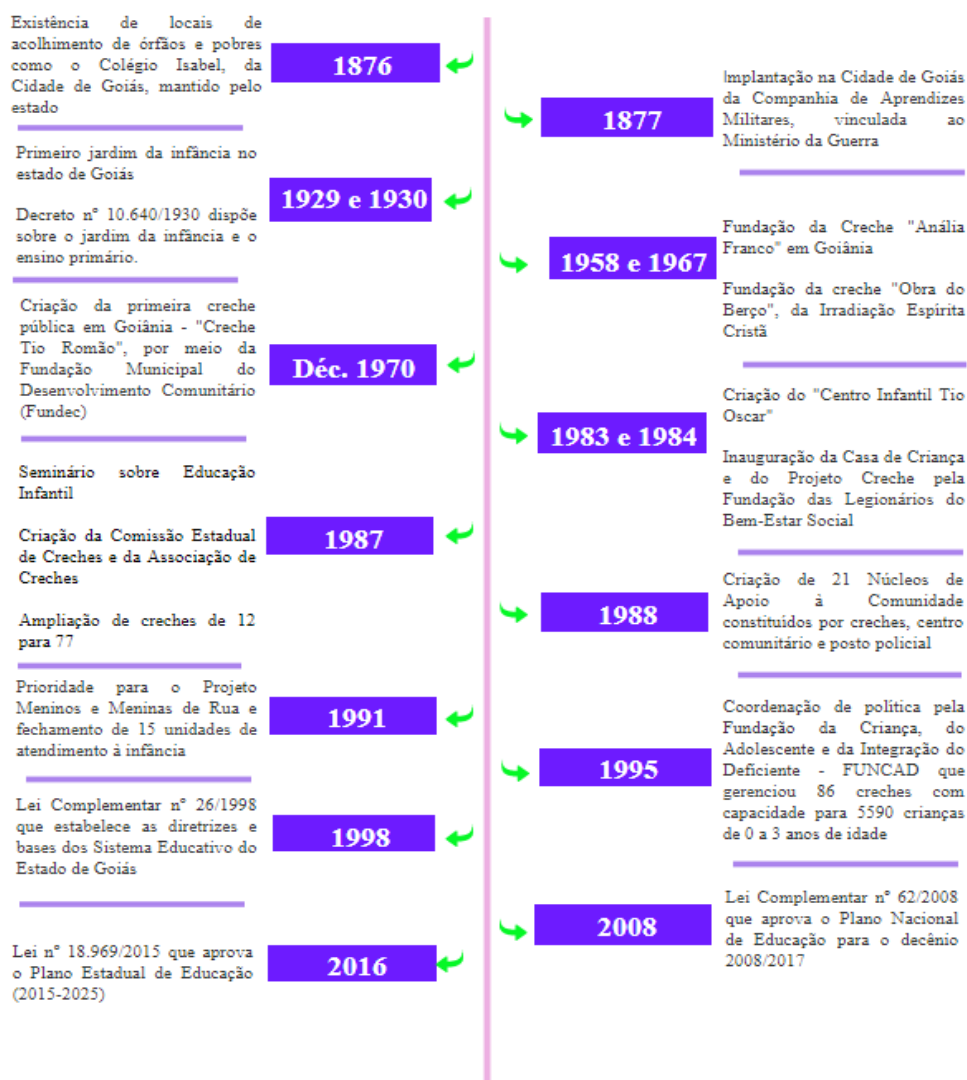
De acordo com Costa, M. (2016), no final da década de 1990, as atribuições de acompanhamento do trabalho desenvolvido em creches e pré-escolas, além da formação dos profissionais e do monitoramento do processo de municipalização da educação infantil ficavam a cargo do Departamento de Educação Infantil vinculado à Superintendência do Ensino

Fundamental da Secretaria Estadual de Educação. Em 1999, a educação infantil estava estruturada em “81 creches atendidas pela FUNCAD e 1.276 turmas de pré-escola atendidas pela rede estadual em 35 municípios goianos” (COSTA, M., 2016, p. 75).

Apesar de o processo de descentralização, permeada pela transferência de competências da esfera estadual para a municipal da educação infantil, ter sido acompanhada pelo Ministério Público, as divergências entre os gestores importaram na insuficiência de quadro de pessoal, em instalações precárias das unidades e no não cumprimento do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado (COSTA, M., 2016).

De forma sucinta, a seguinte linha do tempo (Figura 11) apresenta a trajetória da educação infantil no Estado de Goiás das primeiras instituições voltadas ao atendimento da infância ao atual Plano Estadual de Educação instituído pela Lei nº 18.969, de 22 de julho de 2015:

Figura 11 – Trajetória da educação infantil em Goiás



Fonte: Elaboração pela autora em 2019 com base em Barbosa (2008); Valdez (2002).

Cabe ressaltar que em consonância à LDB nacional (Lei nº 9.394/96) que insere formalmente a educação infantil em políticas públicas, foi publicada a Lei Complementar nº 26, de 28 de dezembro de 1998, que estabelece as diretrizes e base do Sistema Educativo do Estado de Goiás, incluindo a educação infantil como etapa da educação básica. Ademais, a Resolução nº 04, de 21 de outubro de 2016, do Conselho Estadual de Educação de Goiás (CEE/GO), regulamenta o artigo 34 da Lei Complementar nº 26/1998, definindo os critérios para a relação do número de crianças por professor na educação infantil, fixa da seguinte forma a organização dos agrupamentos ou turmas (GOIÁS, 2016b):

Quadro 3 - Quantidade de crianças e Profissionais da Educação por Agrupamento da Educação Infantil no Estado de Goiás

Agrupamento	Faixa Etária	Máximo Criança/Agrupamento	Profissionais da Educação/Agrupamento
Berçário	0 a 11 meses	10	1 Professor e 1 Auxiliar
Grupo 1	1 ano a 1 ano e 11 meses	10	1 Professor e 1 Auxiliar
Grupo 2	2 anos a 2 anos e 11 meses	15	1 Professor e 1 Auxiliar
Grupo 3	3 anos a 3 anos e 11 meses	15	1 Professor e 1 Auxiliar
Grupo 4	4 anos a 4 anos e 11 meses	20	1 Professor
Grupo 5	5 anos a 5 anos e 11 meses	20	1 Professor

Fonte: Extraído de Conselho Estadual de Educação (GOIÁS, 2016b, p. 01).

Note-se que para cada grupo de crianças divididos por faixa etária há necessidade de adequação do quadro funcional com qualificação para atuação junto às crianças bem pequenas e pequenas, num ambiente educacional que atenda com qualidade.

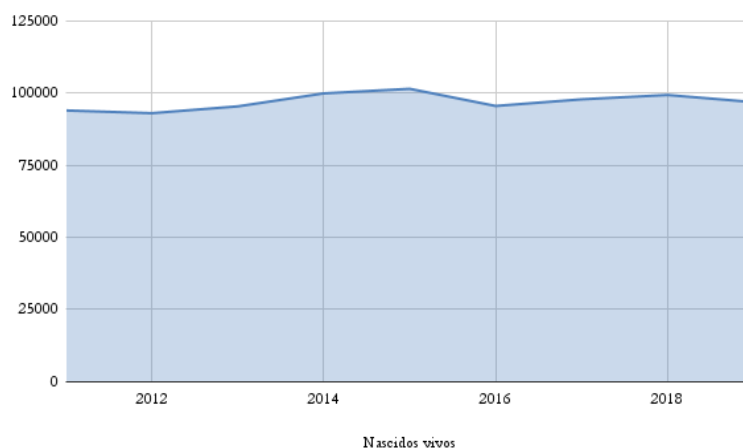
3.5 Acompanhamento das políticas públicas de educação infantil nos municípios goianos

As políticas públicas requerem acompanhamento contínuo. Frente ao desafio da concretização do direito, o monitoramento em municípios também elucida situações de desigualdades dentro de um mesmo ente federativo e uma lenta expansão. O monitoramento é um instrumento de acompanhamento das políticas públicas que possibilita tanto o levantamento de dados para o conhecimento da realidade como o subsídio para o desenvolvimento de uma política pública (FERNANDES, 2014).

No decorrer dos anos constituiu-se um significativo aglomerado, tanto nacional como local, de dados sobre a educação, além de instrumentos que a monitoram e avaliam, incluindo-

se aí, a educação infantil⁶¹. Entre os dados estatísticos que contribuem para análise das políticas públicas, os dados como os “nascidos vivos” e dados sobre o crescimento populacional são potentes ferramentas, em especial, para a educação infantil. Neste ponto, importante observar a série histórica dos nascidos vivos no Estado de Goiás entre os anos de 2011 e 2019 que apresentou um índice de crescimento em torno de 100.000 crianças por ano, conforme Gráfico a seguir:

Gráfico 13 - Série Histórica - nascidos vivos - Goiás - 2011-2019



Fonte: IBGE (2019).

Fernandes (2014, p. 46) aduz que em relação à educação infantil, “a definição de indicadores que permitam a mensuração da oferta e a avaliação das condições de atendimento, incluindo o perfil das crianças atendidas e a qualidade do trabalho pedagógico efetuado pelas instituições” são aspectos que podem ser abrangidos pelo monitoramento. Assim, uma análise sobre o modo de efetivação das metas estipuladas pode ser avistada por meio da expansão das matrículas no Estado de Goiás informadas pelo Inep nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica e das informações sobre população municipal estimada por sexo e idade do Instituto Mauro Borges - IMB.

⁶¹ Machado (2020, p. 107) elenca, a nível nacional, além do site “PNE em movimento” disponibilizado pelo Ministério da Educação, outros sítios como: a “Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Observatório do PNE e o Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná, o Censo Escolar da Educação Básica; Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE/UNESCO); Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC); o Sistema de Monitoramento e Expedição de Alertas disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais divulgam dados e levantamentos de informações que favorecem o monitoramento e avaliação dos planos”.

No horizonte do monitoramento que consta nas rotinas dos Tribunais de Contas, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul divulgou, em 2020, uma radiografia da educação infantil (RIO GRANDE DOS SUL, 2020). O estudo que diz respeito aos municípios daquele estado, foi apresentado de forma individualizada, apontando os indicadores de acesso, modo de oferta e de financiamento.

Na mesma linha quanto ao acompanhamento da educação para articulação com os gestores de política educacional, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, elaborou estudo sobre as “despesas dos municípios para a implementação de políticas públicas de manutenção e desenvolvimento da educação na esfera municipal” (GOIÁS, 2020, p. 9). Segundo o levantamento, no ano de 2018, o total de matrículas na educação infantil correspondia a 27% do total de 662.846 matrículas realizadas na rede municipal, acompanhada por 67% no ensino fundamental, 3% na educação de jovens e adultos e 3% na educação especial (GOIÁS, 2020).

No que se refere às despesas empenhas com educação, o relatório indica que do total de R\$ 4.626.234.262,17 empenhados para a educação, 12,58% deste valor foi empenhado para a educação infantil, enquanto 85,33% para o ensino fundamental; 1,36% para a educação de jovens e adultos e 0,74% para a educação especial. No conjunto de informações, apresenta o relatório as estimativas de despesas por aluno matriculado, consideradas todas as fontes de recursos, conforme Tabela 8 a seguir:

Tabela 8 - Valor médio por matrícula – Goiás - 2018

SUBFUNÇÃO	Valor médio
Ensino fundamental	8.866,60
Educação infantil	3.298,01
Educação de jovens e adultos	3.030,71
Educação especial	1.663,33
Média simples anual/aluno matriculado	6.979,35

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (GOIÁS, 2020, p. 37).

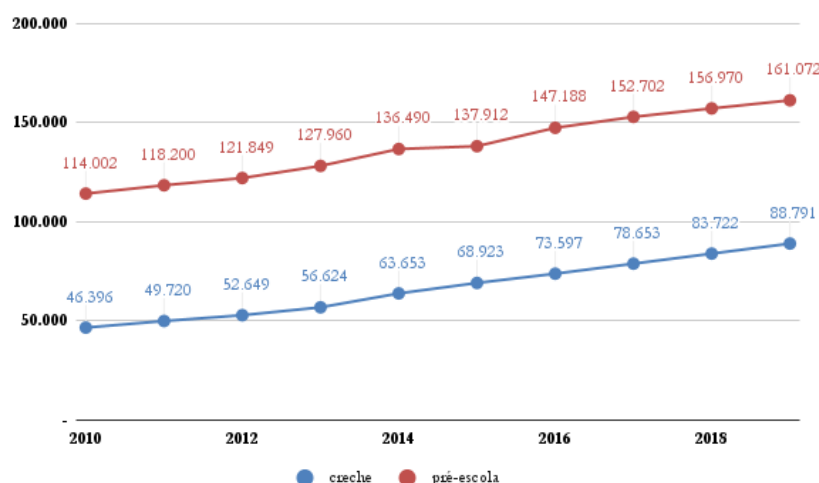
A observação da distribuição de recursos e de matrículas no Estado de Goiás contribui, portanto, para a compreensão do déficit de vagas que motivam a justiciabilidade do acesso à educação infantil. Assim, importante abordar a série histórica da evolução das taxas de crescimento da educação infantil, razão pela qual optou-se por sua inclusão nos objetivos específicos desta pesquisa.

Como já apontado anteriormente, de acordo com as informações fornecidas anualmente pelo Inep sobre o Estado de Goiás, em 2018, a taxa de crianças atendidas em pré-escolas alcançou o patamar de 87,5%, ao tempo que a taxa de atendimento em creches foi estimada em

26,4% (BRASIL, 2020a). A cobertura do estado foi inferior à cobertura nacional de 93,8% e de 35,7%, respectivamente. Os gráficos à frente apresentam um diagnóstico sobre a evolução da taxa de atendimento escolar entre os anos de 2010 e 2019.

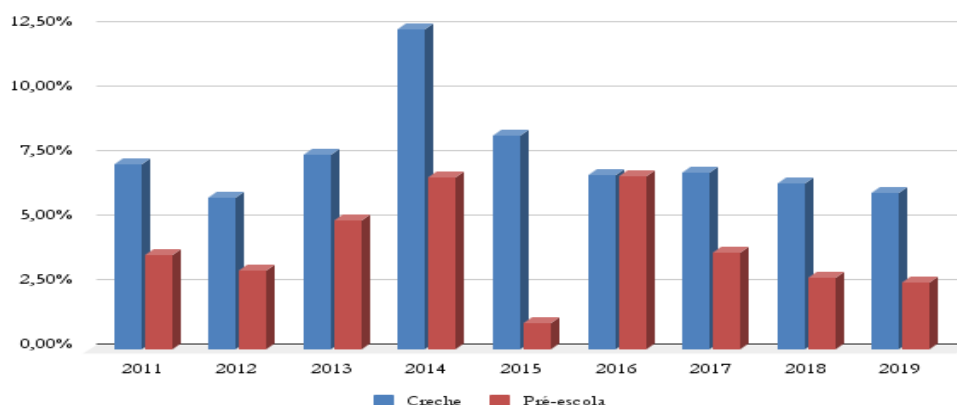
Ao se comparar o acesso em educação infantil no estado entre os anos 2010 e 2019, verifica-se um aumento de 42.395 vagas em creche e de 40.070 vagas em pré-escola. Estes números representam um crescimento de 55,8% de matrículas para as crianças de 0 a 5 anos durante os 10 anos, sendo que neste período o aumento de matrículas em creche foi de 91,4%, enquanto na pré-escola foi de 41,3%. A série histórica do acesso à educação infantil nos municípios goianos pode ser avistada no Gráfico 14 à frente:

Gráfico 14 - Quantidade total de matrículas para crianças de 4 e 5 anos - Goiás - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em dados do Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

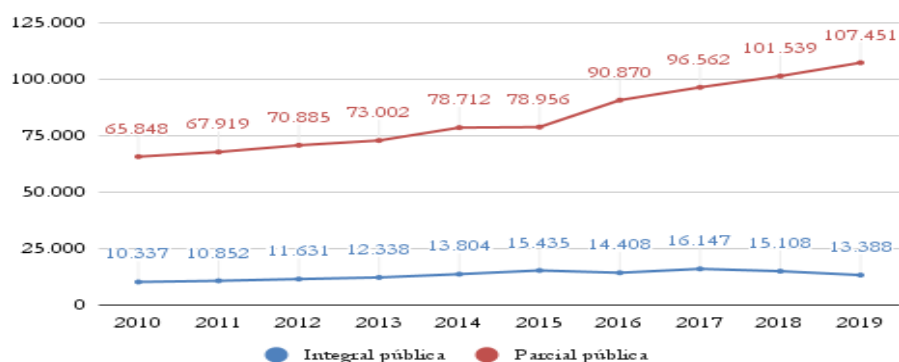
Verifica-se, ainda, que, no período de 2011 a 2019, houve um crescimento médio anual de 6,70% na creche e de 3,53% na pré-escola, podendo-se afirmar que o maior incremento de vagas na educação infantil foi em relação à creche (Gráfico 15). A maior evidência de crescimento da creche foi nos anos de 2014 e 2015 com o aumento das matrículas em creche nos percentuais de 12,41% e 8,27%, respectivamente, em contraponto ao percentual da pré-escola de 6,66% e de 1,04%, conforme se verifica no Gráfico 15 a seguir.

Gráfico 15 - Crescimento anual creche e pré-escola – Goiás - 2011-2019

Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em dados do Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Já no ano de 2016, verifica-se um equilíbrio no crescimento, possivelmente em virtude de ser este o prazo fixado pela EC nº 59/2019 para a universalização da pré-escola, demonstrando assim, um esforço para o aumento de vagas para as crianças de 4 e 5 anos de idade. Todavia, nos anos posteriores ocorre um maior crescimento na creche em relação à pré-escola.

Diante da previsão no Plano Nacional de Educação (2014-2024) que reconhece o estímulo ao tempo integral para esta etapa, como uma das estratégias (1.17) para a qualidade da educação infantil, em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2014b), o monitoramento também permite uma identificação do cenário e avaliação de eventuais fragilidades na execução. Neste ponto, o gráfico 16 à frente apresenta o modo da oferta pela rede pública, se integral ou parcial, pelos municípios goianos:

Gráfico 16 - Oferta de matrículas em regimes parcial e integral para crianças de 4 a 5 anos na rede pública - Goiás - 2010-2019

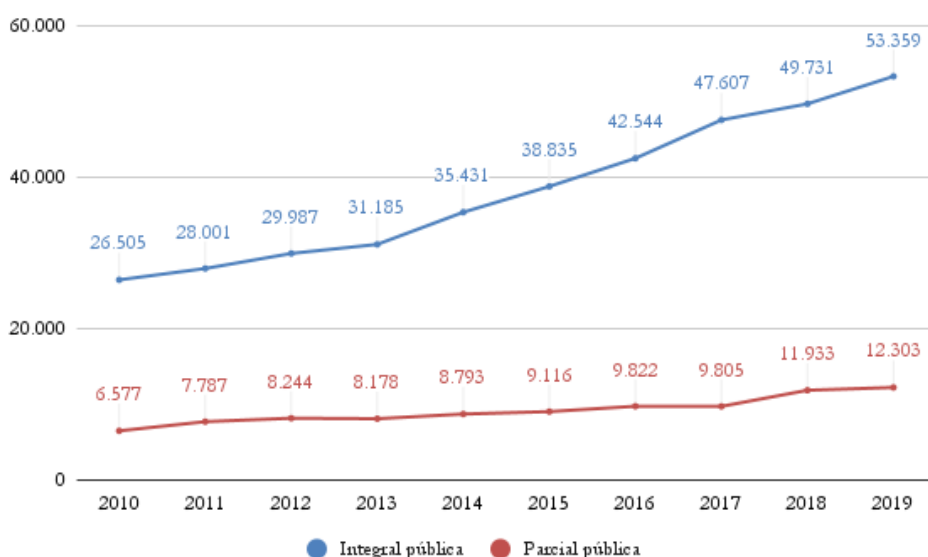
Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Pelos dados do Gráfico 16 constata-se que há um aumento em instituições públicas com atendimento em regime parcial, enquanto o atendimento no regime integral na pré-escola apresenta um decréscimo a partir de 2018. Dentre as 120.839 vagas ofertadas, em 2019, 89,92% foram em regime parcial.

Essas informações representam um distanciamento do PNE (2014/2024) que inclui na Meta 1 a estratégia 1.17, com o objetivo de estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme anunciado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2014b).

Já em relação às creches, diferencia-se o cenário na análise da mesma variável, posto que ocorre uma mudança quanto ao modo da oferta na rede pública como se vê no Gráfico 17. Cresce, portanto, o atendimento em regime integral entre os anos de 2010 e 2019 em quantitativo superior ao regime parcial, que apresenta um acréscimo a partir de 2018. Do total de 65.662 vagas ofertadas em creches pela rede municipal para esta faixa etária, 81,26% das vagas eram oferecidas em regime integral no ano de 2019.

Gráfico 17 – Oferta de matrículas em regimes parcial e integral para crianças de 0 a 3 anos na rede pública - Goiás - 2010-2019

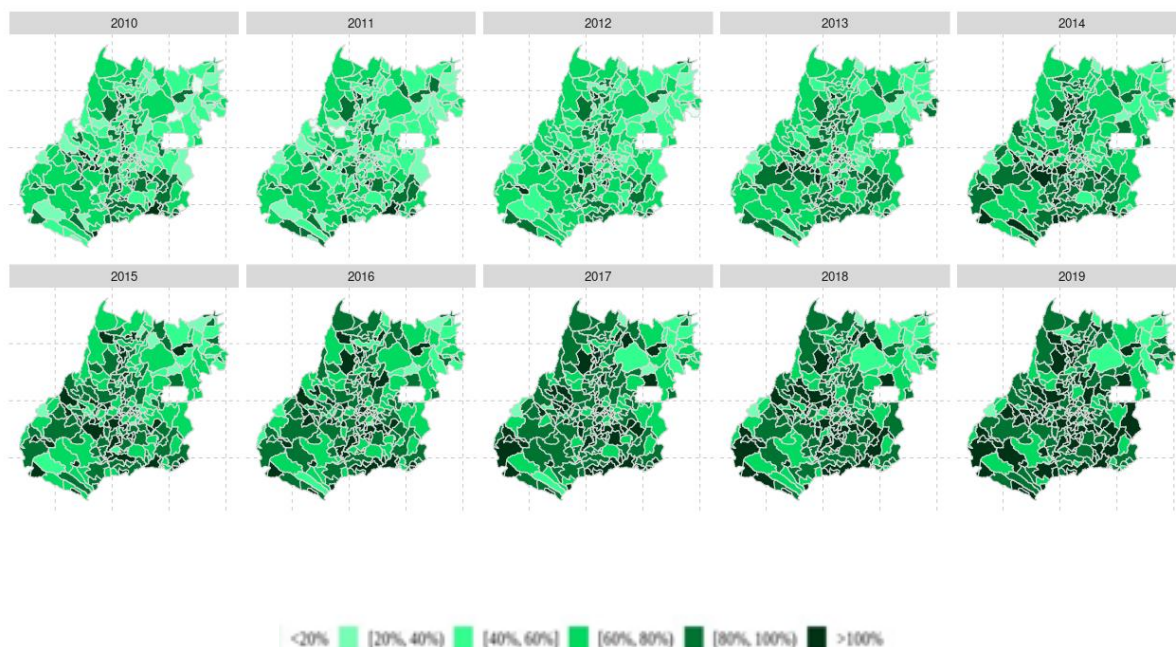


Fonte: Elaboração pela autora em 2019 com base em dados do Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

A oferta do tempo integral é uma experiência facultativa aos municípios. Na comparação entre os Gráficos 16 e 17, verifica-se que um dos fatores de expansão da educação infantil pode estar atrelado à migração no atendimento da pré-escola do regime integral para o parcial.

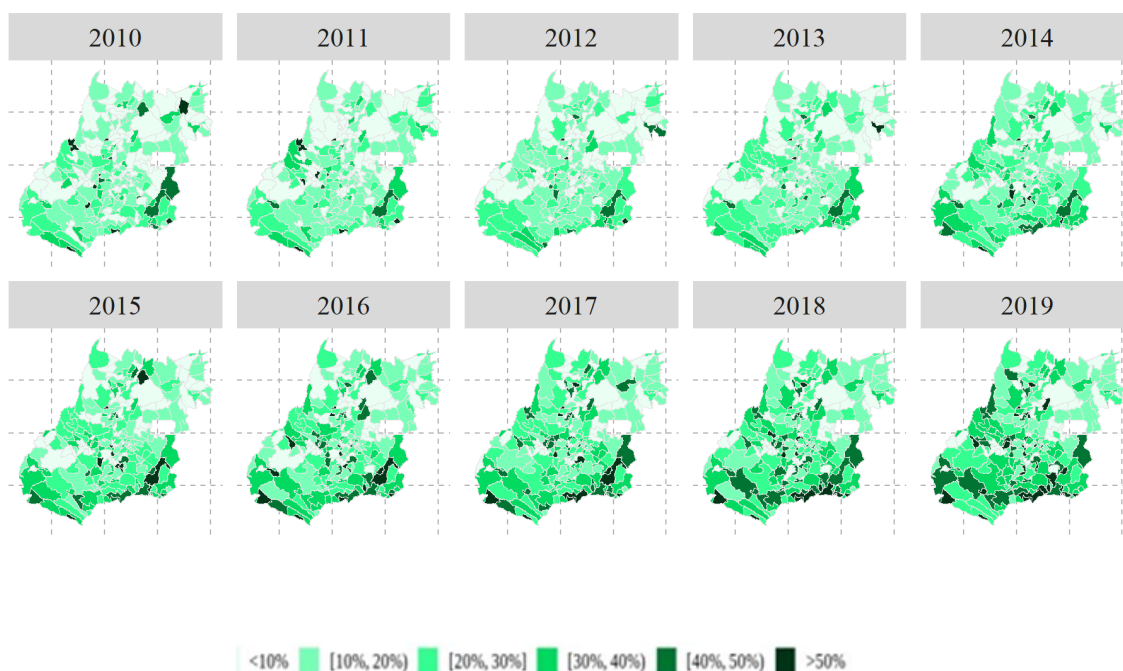
A progressão da oferta na educação infantil pode ser mapeada pela série histórica, consoante a Figuras 12 e 13 a seguir:

Figura 12 – Crescimento da taxa de matrículas em pré-escola - faixa etária 4 e 5 anos – Goiás – 2010-2019



Fonte: Atualizado a partir de Machado (2020), com base em dados do IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Figura 13 – Crescimento da taxa de matrículas em creche -faixa etária de 0 a 3 anos – Goiás – 2010-2019



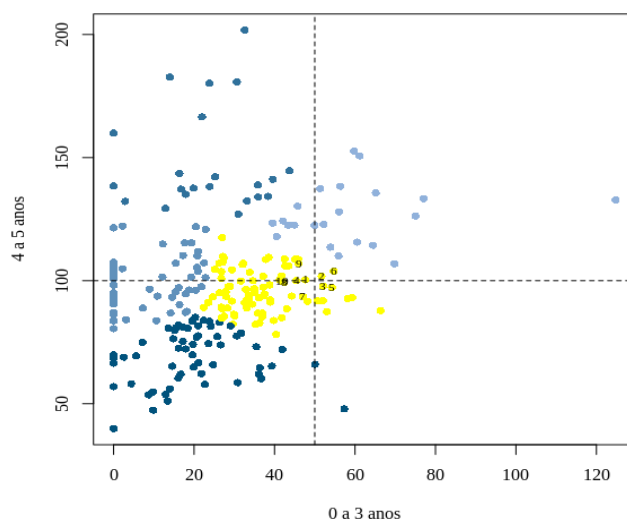
Fonte: Atualizado a partir de Machado (2020), com base em dados do IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Pelos mapas é possível identificar que as mesorregiões⁶² Norte e Noroeste apresentam evolução mais lenta quanto ao atendimento da educação infantil, bem como o distanciamento entre creches e pré-escolas, conforme indicado anteriormente por Machado (2020).

Estes dados são relevantes para a análise do acompanhamento da política pública. Tanto que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já disponibiliza por meio de mapas a demonstração do panorama da evolução das taxas sobre educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios no endereço: <https://pne.tce.mg.gov.br/>, com ênfase para o risco de descumprimento, ocasião em que são emitidos alertas aos administradores.

O Gráfico 18 apresenta a disposição, por cor, dos grupos obtidos de municípios com a maior oferta de atendimento.

Gráfico 18 - Análise de agrupamento para a taxa de matrícula nos Municípios - Goiás - 2019



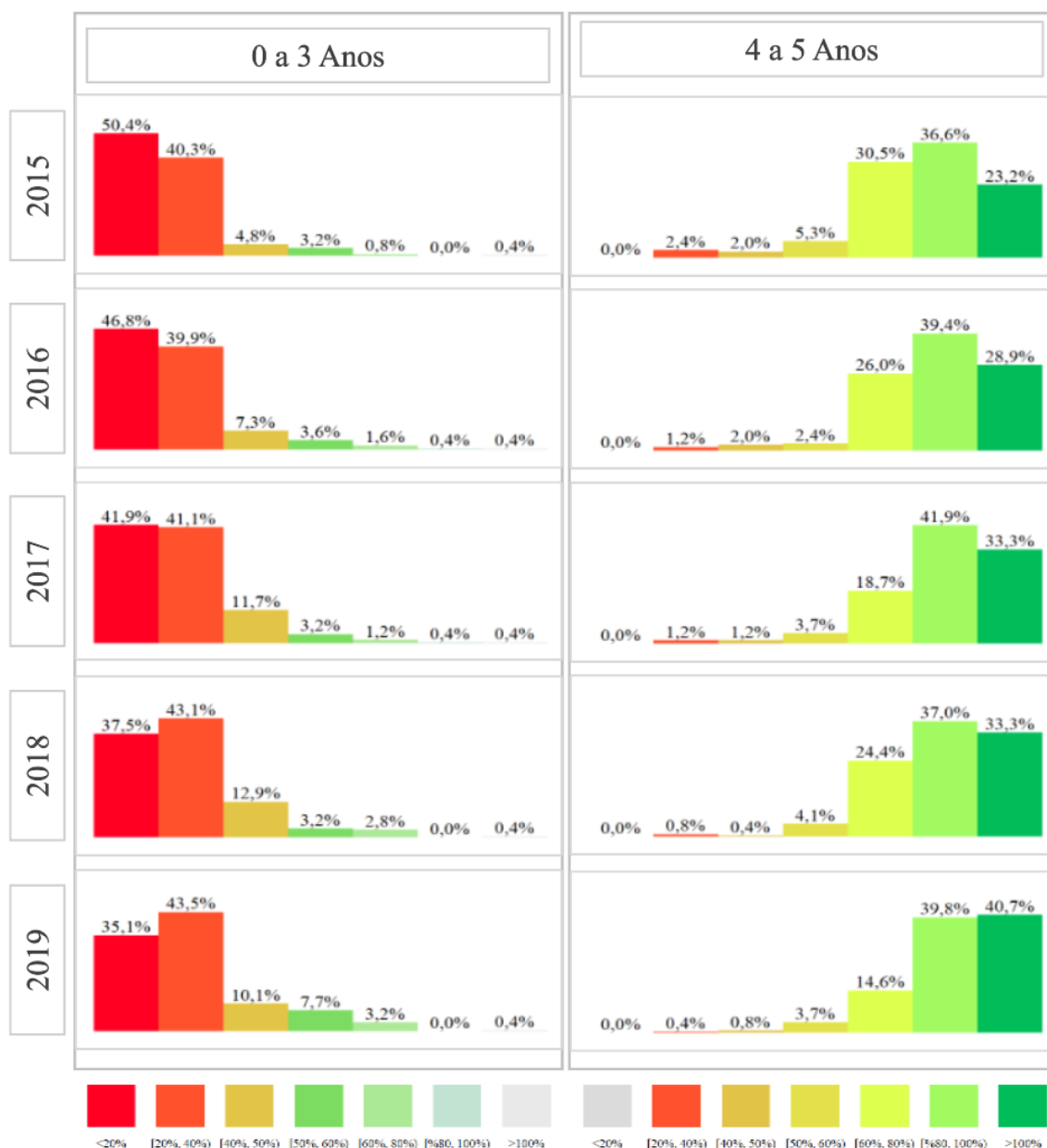
Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2019).

No eixo horizontal consta a taxa de matrícula das crianças de 0 a 3 anos, enquanto no eixo vertical apresenta-se a taxa de matrícula de crianças de 4 a 5 anos. As cores representam a similaridade da taxa de matrículas entre os municípios. As melhores taxas de matrículas, tanto em creches como em pré-escolas, foram encontradas nas cidades: Cristalina (1), Caldas Novas (2), Santo Antônio de Goiás (3), Rio Quente (4), Avelinópolis (5), Barro Alto (6), Carmo do Rio Verde (7), Britânia (8), Corumbáiba (9) e Pires do Rio (10). Tal situação demonstra o desafio dos municípios quanto à materialização da meta 1, especialmente em relação à oferta de creches.

⁶² As mesorregiões estão definidas pela Resolução (PR) nº 51 de 31.07.1989 do IBGE com base nas dimensões: processo social como determinante quadro natural como condicionante e rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial.

No próximo gráfico (19) constam as taxas percentuais de matrículas em creches e pré-escolas distribuídas pelos municípios.

Gráfico 19 - Distribuição dos Municípios por intervalo percentual de matrícula - Goiás – 2015-2019



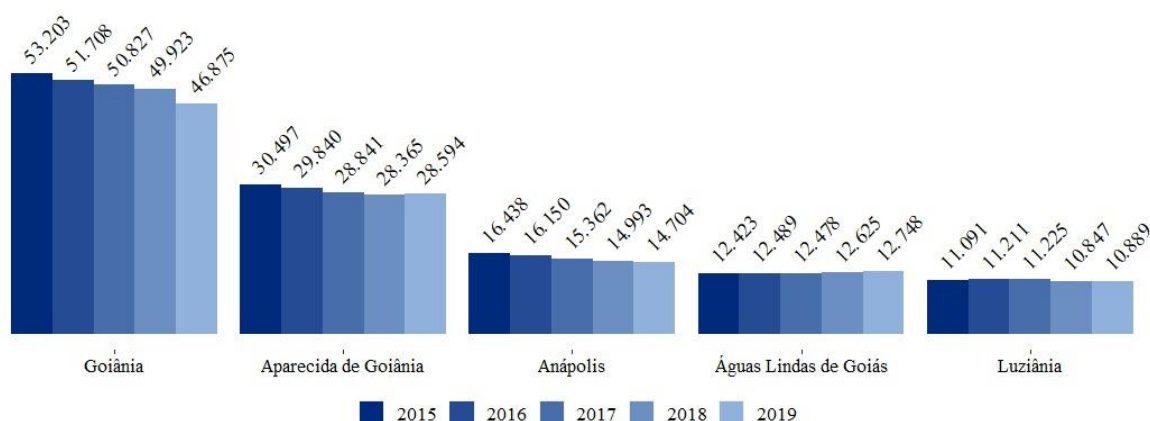
Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

O Gráfico 19 indica a evolução da política pública quanto ao atendimento em creches e pré-escolas no estado. No ano de 2019, cerca de 35,1% dos municípios encontravam-se abaixo do percentual de 20% no atendimento em creche, enquanto 10,1% se aproximavam do percentual de 50% de ampliação da oferta. No que se refere à pré-escola, 40,8% dos municípios

alcançaram a universalização da pré-escola, enquanto 14,6% dos municípios estavam entre os patamares de 60 a 80% de atendimento.

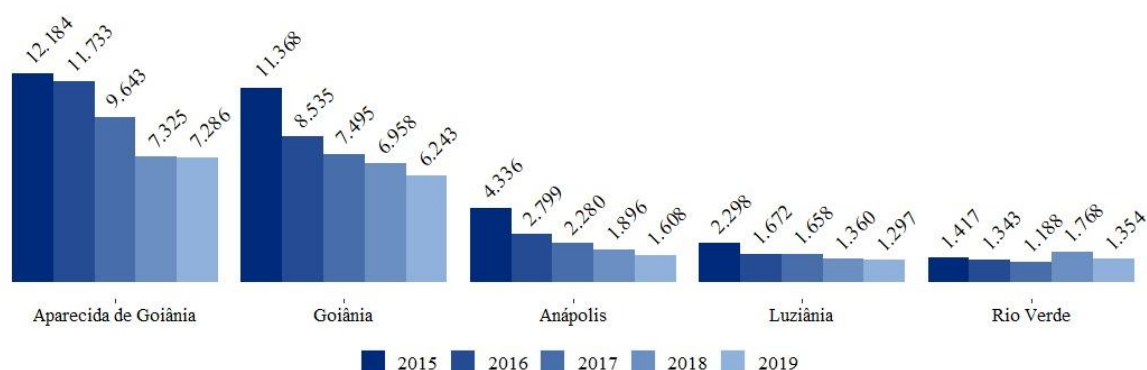
Nos gráficos 20 e 21, a seguir, constam as cidades com maiores déficits de vagas em creches e pré-escolas respectivamente.

Gráfico 20 - Municípios com maiores déficits absolutos de matrículas para crianças de 0 a 3 anos - Goiás – 2015-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Gráfico 21 - Municípios com maiores déficits absolutos de matrículas para crianças de 4 e 5 anos - Goiás – 2015-2019.



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

As cidades de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Anápolis e Rio Verde apresentaram dados sobre judicialização que serão apresentados na seção 5.

Diante dos dados exibidos, é possível perceber significativos contrastes entre os municípios goianos no que se refere à oferta de vagas de oferta em educação infantil, requerendo, dessa forma, a premência na concentração de esforços em torno da efetiva

colaboração entre os entes da federação (MACHADO, 2020), de modo a alcançar os objetivos legais estabelecidos para a educação infantil, consoante previsão do artigo 7º do PNE 2014/2024: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (BRASIL, 2014b), a fim, inclusive, de se evitar a inclusão da educação infantil na pauta de judicialização da política pública, tema das próximas seções.

4 O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO, O CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A abordagem sobre o controle judicial das políticas públicas concentra-se no esforço de compreensão das próximas linhas. A temática, que tem origem na judicialização da política e é um fenômeno mundial crescente, de transferência de poder de instituições representativas para os tribunais em várias democracias, apresenta um leque de significados (BARROSO, 2008; FEREJOHN, 2002; HIRSCHL, 2009; SANTOS, 2011; TATE; VALLINDER, 1995).

A análise da política perpassa pela compreensão das instituições que afetam tanto a capacidade dos atores na atuação das transações necessárias, quer nas escolhas e tomadas de decisão, como a natureza do processo de formulação da política.

O conceito base para a compreensão sobre as instituições é extraído da teoria institucional do economista Douglas North, para quem as instituições são:

[...] as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, as limitações criadas pelos humanos, que moldam as interações humanas. Em consequência, elas estruturam os incentivos às transações humanas, sejam estas políticas, sociais ou econômicas. (NORTH, 1990, p. 3).

Segundo North (1990, p. 3), as instituições são regidas por restrições informais, como: costumes e tradições e normas de condutas como por restrições formais tais quais: as constituições, leis, direitos e no *enforcement* que se refere aos meios de execução que garantem o cumprimento das regras formais previstas. Acrescenta o autor que “mudanças institucionais definem a forma com que as sociedades evoluem ao longo do tempo, portanto, são a chave para entender as mudanças históricas” (NORTH, 1990, p. 3).

A expansão das instituições jurídicas e as relações com outras instituições têm sido acompanhadas pelos campos da Ciência Política e do Direito. De modo geral, o conceito de judicialização da política aproxima-se da sua ocorrência. Nesse contexto, alertam os autores para questões relativas à viabilidade, estabilidade da democracia e das instituições majoritárias. Nos países periféricos a intervenção judicial se potencializa, visto que a inserção de uma gama de direitos fundamentais nas cartas políticas ocorreu em um curto período (se comparado aos países centrais), sem o respaldo da consolidação das políticas públicas (SANTOS, 2011).

O controle judicial de políticas públicas⁶³, uma das formas de judicialização, revela-se então, como um fenômeno qualificado pela expansão dos direitos fundamentais e das

⁶³ Devido à especificidade, cada política pública permite análises próprias sobre o controle judicial como saúde, educação, moradia, etc.

instituições criadas para sua promoção. Pode ser compreendido pelos objetos alvos a serem controlados assim como pelas modalidades de controle que indicam os desafios e as possibilidades para a promoção dos direitos fundamentais. Este domínio judicial, todavia, se depara com dificuldades, levantando críticas alusivas aos déficits democrático, de legitimidade e de *expertise* do Poder Judiciário (BARCELLOS, 2008; VALLE, 2016).

Distintos enfoques são utilizados para a análise das políticas públicas, entre eles o modelo processual analítico que visualiza as diferentes etapas de uma política pública como o ciclo das políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013)⁶⁴. Embora o controle judicial de políticas públicas não seja o mecanismo mais adequado para a promoção dos direitos fundamentais sociais, é uma realidade inserida num processo contínuo de descontinuidades das políticas públicas, cuja análise permite uma aproximação entre a judicialização com este modelo processual analítico do ciclo de políticas públicas (BARREIRO; FURTADO, 2015; CONDÉ, 2012; TAYLOR, 2007). A maior incidência da judicialização está na etapa da implementação (TAYLOR, 2007).

Outro ponto abordado se refere às modalidades de controle judicial das políticas públicas circunscritas às ações individuais e ações coletivas que discutem a violação dos direitos fundamentais na litigância no Poder Judiciário. Devido às distintas naturezas, cada uma destas ações admite distintas consequências.

A possibilidade de controle judicial de políticas públicas que supere os desafios das ações individuais, no sentido de uma proteção jurídica equânime fundamentada nos objetivos constitucionais, projeta-se nas ações coletivas (CANELA JÚNIOR, 2009; ZUFELATO, 2013). A ação civil pública configura-se um mecanismo de ação coletiva que permite um equilíbrio no jogo da litigância pela atuação dos *repeat players* (COSTA, S., 2016) que adotam estratégias de atuação e aprimoram a exigibilidade dos direitos sociais.

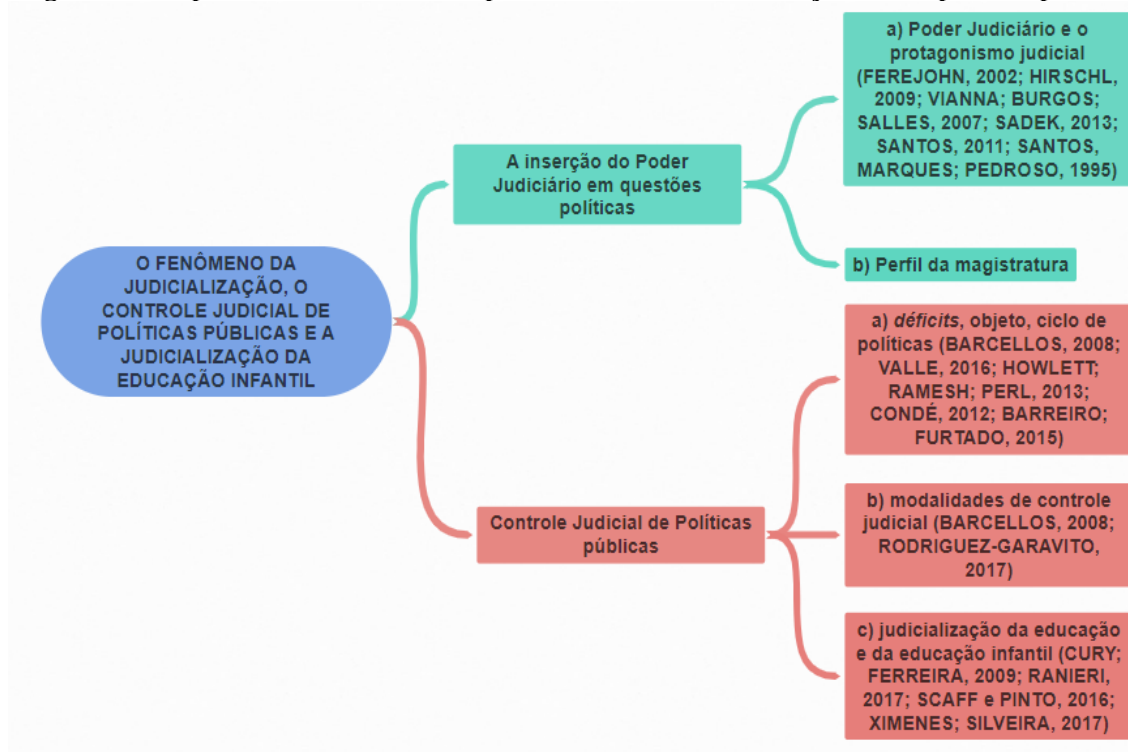
Aliada à análise da atuação dos legitimados para o litígio como o Ministério Público, Defensoria Pública, organização não governamental (ONG), a compreensão do controle judicial precisa alcançar ainda, a etapa de implementação das sentenças. Significa dizer, que devem ser feitas análises sobre como são cumpridas as decisões e se há contribuição do Poder Judiciário no cumprimento dos direitos discutidos em juízo e a consequente realização da política pública. Nas perspectivas de análise sobre as causas, sobre os conteúdos da decisão e os efeitos produzidos é que se apoiam as pesquisas sobre a judicialização (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2017).

⁶⁴ Howlett, Ramesh e Perl (2013) apresentam o ciclo de políticas constituído pelas fases de montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política como descrito adiante.

Assim, à medida que são detectados os modos de atuação do Poder Judiciário provocados pelas ações individuais e coletivas, as relações entre o cumprimento das decisões judiciais e os efeitos nas políticas públicas, multiplicam-se as pesquisas para a compreensão sobre as potencialidades de materialização dos direitos fundamentais por meio do Poder Judiciário. Do mesmo modo, a judicialização da educação e da educação infantil, que pode ser levantada pelas produções científicas, apresenta uma trajetória com avanços e retrocessos da tutela dos direitos à educação nas cortes.

Nesta direção, esta seção divide-se nas seguintes partes: a) a inserção deste poder em questões políticas; b) o controle judicial de políticas públicas: déficits, objetos e atuação no ciclo de políticas públicas, c) modalidades de controle judicial de políticas públicas e os potenciais resultados das decisões judiciais, e d) visualização da judicialização da educação e da judicialização da educação infantil, como se vê no mapa conceitual à frente:

Figura 14 - Mapa conceitual sobre a compreensão estatal e o controle judicial de políticas públicas



Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

4.1 A inserção do Poder Judiciário em questões políticas

O aumento da atuação social e política do Poder Judiciário nas democracias tornou-se evidente no século XX, demonstrado tanto pela maior visibilidade pública das figuras dos magistrados do que no passado, como pela participação mais efetiva nas questões políticas

(FEREJOHN, 2002; HIRSCHL, 2009; SADEK, 2013; SANTOS, 2011; SANTOS, MARQUES; PEDROSO, 1995; VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007).

A expansão das instituições jurídicas e as relações com outras instituições têm sido acompanhadas pelos campos da Ciência Política⁶⁵ e do Direito. Remetem ao entendimento do fenômeno mundial da “judicialização da política”⁶⁶, entendida como “transferência de autoridade das instituições políticas representativas para o Judiciário e/ou cortes constitucionais” (ARANTES, 2013, p. 197), que se “tornou corrente — de elaboração de políticas públicas por juízes, por meio de decisões sobre direitos e da remarcação judicial das fronteiras entre órgãos do Estado” (HIRSCHL, 2009, p. 140). O Judiciário passa, assim, a acumular a tradicional função de aplicação da lei, com a função de produção de regras pela interpretação da norma constitucional.

As produções acadêmicas apresentam diferentes variáveis, sentidos e correntes de interpretação para a judicialização da política (MACIEL; KOERNER, 2002), tendo em conta os contextos históricos e políticos que influenciam os sistemas jurídicos que se transformam num fenômeno “diverso, multifacetado, que vai além do conceito” (HIRSCHL, 2009, p. 141). Nesse sentido, Barroso (2009, p. 3) considera que o “fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro”.

Estas múltiplas abordagens permitem, todavia, uma análise sobre as causas, as ocorrências e os possíveis riscos da judicialização quanto à viabilidade e estabilidade da democracia e das instituições majoritárias, a fim de se compreender sua complexidade.

A natureza política do Poder Judiciário, como objeto de análise, intensificou-se em meados do século XX, em especial, acerca das cortes constitucionais e dos debates favoráveis e opostos à atuação na arena política, além dos limites e legitimidade de sua interferência (SADEK, 2013). Os grandes sistemas jurídicos da *civil law* e *common law*⁶⁷ admitem a judicialização da política. No caso deste último, desde 1803, no célebre caso norte-americano de *Marbury versus Madison*, quando a Suprema Corte demarcou jurisprudência favorável à

⁶⁵ Segundo Taylor (2007), a atuação dos Tribunais é abordada em três dimensões: a) hobbesiana que analisa o monopólio da violência pelo Estado; b) smithiana - nas regras de funcionamento da economia; c) madisoniana - na relação entre os poderes, enfoque desta pesquisa.

⁶⁶ O termo judicialização da política foi apresentado pelos institucionalistas Tate e Vallinder na Conferência de Forlì, em 1992, promovida pelo Comitê de Pesquisa em Estudos Judiciais Comparadas da Associação Internacional de Ciência Política que resultou na obra *The Global Expansion of Judicial Power* (1995), fruto da compilação de artigos de autores de diferentes nacionalidades.

⁶⁷ *Common Law*, sistema jurídico com origem anglo-americana, fundamenta-se em precedentes jurisprudenciais, enquanto a *Civil Law*, de origem romana, dá prioridade ao positivismo caracterizado por processo legislativo com normas abstratas e gerais.

judicial review ao anular uma decisão do Poder Executivo por considerá-la contrária à Constituição dos Estados Unidos (VIANNA, 2013; AVRITZER, 2013). O controle de constitucionalidade pela Suprema Corte norte-americana, de forma ampla, se dá a partir da Guerra de Secessão, em 1863 (SADEK, 2013). Já na *civil law*, a admissão ocorre por ocasião da Declaração dos Direitos do Homem, em 1948, bem como das sucessivas constituições democráticas institucionalizadas em países, em que a expressão da vontade geral se manifesta nos princípios e valores contidos nestas cartas políticas, não podendo a vontade majoritária à geral se sobrepor (VIANNA, 2013).

O primeiro estudo sobre o fortalecimento do Poder Judiciário deve-se a Tocqueville que, no século XIX, delineou um perfil da justiça norte americana:

Houve confederações em outros países, além da América; vimos repúblicas em outras terras que não as do novo mundo; o sistema representativo é adotado em vários Estados da Europa, mas não creio que, até agora, alguma nação do mundo tenha constituído o Poder Judiciário da mesma maneira que os americanos. O mais difícil para um estrangeiro compreender nos EUA é a organização judiciária. Não há, por assim dizer, acontecimento político em que não ouça invocar a autoridade do juiz; e daí conclui naturalmente que nos EUA o juiz é uma das primeiras forças políticas. [...] A causa está neste simples fato: os americanos reconheceram aos juizes o direito de fundar suas decisões na Constituição em vez de nas leis. Em outras palavras, permitiram-lhes não aplicar as leis que lhes parecerem inconstitucionais. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 111-113).

Tate e Vallinder (1995), ao analisarem a expansão do Poder Judiciário como uma tendência da democracia contemporânea em países da América do Norte, Europa e parte da África, observam a judicialização sob o enfoque das possibilidades, dos fatores e elementos determinantes para sua ocorrência e ainda, da problemática quanto à viabilidade e estabilidade democráticas e das instituições majoritárias.

A transferência da autoridade entre as instituições é interpretada por Arantes (2013) sob dois enfoques: a) normativo, que está associado à descentralização do poder político pelas democracias por meio da constitucionalização de direitos; b) pelo caráter estratégico adotado pelas elites políticas em relação ao futuro diante da fragmentação de poderes em um processo constituinte. “Transferir poder a juizes e tribunais representa um custo para as elites políticas, mas elas preferirão esse tipo de ‘seguro’ se os custos prováveis das perdas eleitorais futuras lhes parecerem maiores” (ARANTES, 2013, p. 198).

De modo geral, há uma aproximação do conceito de judicialização da política com a sua ocorrência.

Tate (1995) sistematiza dois momentos da judicialização: a) quando há o aumento da interferência do Poder Judiciário nas políticas públicas que deveriam ser feitas pelo Executivo e Legislativo, fundamentado na constitucionalização de direitos e nos mecanismos de *checks and balances*; b) quando procedimentos que são próprios a este poder são utilizados pelo Executivo como no caso dos processos administrativos e pelo Legislativo, a exemplo das análises pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. Assim, este conceito apresenta dois contextos (MACIEL; KOERNER, 2002). No primeiro contexto, há uma transferência de tomada de decisão da arena administrativa do Executivo ou da arena política do Legislativo para o Judiciário e, no segundo contexto, há a generalização de procedimentos judiciais para fora do Judiciário.

Como condições necessárias para a viabilização da judicialização da política Tate (1995) aponta: a) sistema político democrático; b) separação de poderes; c) Constituição como representação de uma política, de uma carta de direitos; d) o acesso ao Judiciário por grupos de interesse e pela oposição para fins políticos; e) inefetividade de instituições quanto ao impedimento de envolvimento do Judiciário em questões políticas; f) pouca efetividade de instituições majoritárias; g) crença no Poder Judiciário como dotado de integridade e capacidade de elaboração de políticas públicas; h) determinado grau de delegação de poderes de decisão das instituições majoritárias em favor das judiciárias quanto à tomada de decisão em questões relativas à política.

Diante da compreensão de que as interferências do Judiciário em outras instituições referem-se às atribuições de cada Poder, Tate e Vallinder (1995) alertam para o problema relativo à viabilidade, estabilidade da democracia e das instituições majoritárias, visto tratar-se o Poder Judiciário de um poder não eleito por uma maioria que pode representar uma parcela minoritária da coletividade, alertando para o ativismo judiciário.

Ao estudar a temática nos Estados Unidos e parte da Europa Ocidental, Ferejohn (2002) assinala marcante transformação da judicialização da política desde o final da Segunda Guerra Mundial⁶⁸. Para ele, as instituições jurídicas têm se transformado em espaços de implementação de políticas públicas, estando os magistrados inclinados a regular a atividade política, como identificado anteriormente por Tocqueville, “na transformação de questões políticas em questões jurídicas” (FEREJOHN, 2002, p. 42).

Este autor identifica três ocorrências de judicialização da política: a) quando há limitação e regulação pelo Poder Judiciário na forma de fazer leis; b) quando os tribunais se

⁶⁸ Nesse sentido, Vianna, Burgos, Salles (2007) citam a atuação do Tribunal de Nuremberg que julgou crimes contra a humanidade que violaram os Direitos Humanos.

transformam em arenas políticas; c) quando os juízes regulam as regras de eleição e de conduta dos políticos. Esta última ocorrência representa uma interferência política do Judiciário na forma de composição e mesmo de conduta dos poderes que envolvem o processo eleitoral.

Explora ainda, duas causas (o porquê) da judicialização das políticas, denominando-as por hipóteses: de fragmentação e dos direitos. A primeira representa um fracionamento dentro dos ramos políticos que restringe a capacidade de legislar ou do espaço para discussão da política. Na impossibilidade de ação das instituições políticas, há uma busca pela resolução de conflitos por meio dos tribunais. A segunda causa/hipótese corresponde a uma crença de que os tribunais se convertem em espaços de proteção de valores e direitos fundamentais contra os potenciais abusos do poder político ou mesmo de consolidação de direitos humanos, já que os processos legislativos haviam falhado no respeito a estes direitos e a instituição de novos tribunais constitucionais “faziam parte de uma resposta” (FEREJOHN, 2002, p. 57).

Embora seja um fenômeno inevitável, a judicialização importa em riscos de politização do Judiciário, desencadeados tanto pela articulação para influenciar as decisões da corte, como pela indicação política para a composição dos tribunais, e ainda, sobre a qualidade da legislação emanada pela corte judicial. Por isso, Ferejohn adverte sobre a necessidade de equilíbrio na atuação deste Poder que não deve se sobrepujar aos outros Poderes (FEREJOHN, 2002).

Para Hirschl (2009, p. 142), a judicialização da política é um termo “guarda-chuva” que abrange três categorias (ocorrências) interligadas. Uma delas ocorre quando as instituições políticas e a sociedade civil incorporam os discursos e procedimentos jurídicos em suas rotinas, fruto da complexificação e contingência da modernidade que permite a expansão estatal, o que não causa impacto no aspecto democrático (HIRSCHL, 2009). Neste ponto, há convergência com a proposição de Tate e Vallinder (1995). Tal judicialização crescente aparece como uma

resposta institucional inevitável aos complexos problemas de coordenação gerados pela necessidade sistêmica, em uma era de mercados econômicos convergentes, de se adotar normas jurídicas e regulamentações administrativas padronizadas entre os estados-membros desses mercados. (HIRSCHL, 2009, p. 142).

A outra se refere ao escopo de atuação na elaboração de políticas públicas pelas formas comuns de controle judicial de constitucionalidade de leis e de atos do poder público o que, para este autor, não afeta a democracia e constitui-se numa nova adequação institucional e de mobilização social do Judiciário. Vale citar a análise de Hirschl (2009) quanto a esta categoria que representa a mais concreta exteriorização da judicialização:

[...] é a expansão da competência de tribunais e juízes quanto à definição de políticas públicas, principalmente por meio de decisões envolvendo direitos constitucionais e da remarcação judicial dos limites entre órgãos do estado (separação de poderes, federalismo). A cada semana, alguma corte suprema em algum lugar do mundo anuncia uma decisão importante sobre o escopo da proteção a direitos constitucionais ou sobre os limites dos poderes Legislativo e Executivo. Os casos mais comuns envolvem liberdades civis clássicas. São primordialmente sobre garantias de devido processo legal na esfera criminal ou sobre aspectos variados dos direitos à privacidade e à igualdade formal — todos eles no sentido de expandir e reforçar as fronteiras da proteção constitucional à esfera individual, geralmente tida como ameaçada pela longa e invasiva mão da regulação estatal. (HIRSCHL, 2009, p. 143).

A última categoria trazida por Hirschl (2009) se adequa à atuação dos tribunais em *megapolicies*, assuntos de natureza política como: processos eleitorais; prerrogativas do Poder Executivo nos setores de planejamento macroeconômico ou segurança nacional; impasses elementares de justiça restaurativa; transformações de regime político; formação de identidades coletivas, processos de construção de nações e disputas a respeito da própria definição, “talvez o tipo mais problemático de judicialização do ponto de vista da teoria constitucional” (HIRSCHL, 2009, p. 146).

Como um dos elementos⁶⁹ causais da judicialização, indica Hirschl (2009), as conformações estatais trazidas pelas constituições a partir do pós-guerra e dos períodos de redemocratização que incluíram a positivação dos direitos fundamentais. Com essa delimitação institucional o Judiciário, mediante provocação da sociedade civil, pôde avançar em questões políticas de ordem substancial.

Como forma de comparar os elementos trazidos por Tate e Vallinder (1995), Ferejohn (2002) e Hirschl (2009), apresenta-se o Quadro 4 a seguir:

⁶⁹ Os interesses oposicionistas ou que provoquem baixo desempenho eleitoral é outro elemento apontado por Hirschl (2009).

Quadro 4 - Comparativo dos teóricos Tate (1995), Ferejohn (2002) e Hirschl (2009) sobre Judicialização da Política

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA			
	Ocorrências	Elementos	Riscos
TATE (1995)	a) quando há o aumento da interferência do Poder Judiciário nas políticas públicas que deveriam ser feitas pelo Executivo e Legislativo; b) quando procedimentos que são próprios a este poder são utilizados pelo Executivo	a) sistema político democrático; b) separação de poderes; c) Constituição como representação de uma política, de uma carta de direitos; d) o acesso ao Judiciário por grupos de interesse e pela oposição para fins políticos; e) inefetividade de instituições quanto ao impedimento de envolvimento do judiciário em questões políticas; f) pouca efetividade de instituições majoritárias; g) crença no Poder Judiciário como dotado de integridade e capacidade de elaboração de políticas públicas; h) determinado grau de delegação de poderes de decisão das instituições majoritárias em favor das judiciárias quanto à tomada de decisão em questões relativas à política.	Problema relativo à viabilidade, estabilidade da democracia e das instituições majoritárias
	Ocorrências	Causas	Riscos
FEREJOHN (2002)	a) quando há regulação ou limitação pelo Poder Judiciário para fazer leis; b) quando os tribunais se transformam em arenas/espços políticos; c) quando os juízes regulam as regras de eleição e de conduta dos políticos.	a) Fragmentação dos ramos políticos; b) proteção de direitos	a) politização do Judiciário; b) tipo de legislação produzida pelas Cortes;
	Ocorrências	Causas	Riscos
HIRSCHL (2009)	a) Incorporação da rotina jurídica nos espaços políticos;	→	a) não causa impacto no aspecto democrático;
	b) atuação na elaboração de políticas públicas;	→	b) não afeta a democracia e constitui-se numa nova adequação institucional e de mobilização social do Judiciário;
	c) atuação dos tribunais em <i>megapolities</i>	→	c) riscos políticos
		a) Configurações institucionais dispostas nas Constituições do pós-guerra e nas redemocratizantes que positivaram direitos fundamentais aliada à provocação da sociedade civil ao Judiciário; b) Interesse dos agentes políticos na judicialização de questões	

Fonte: Elaboração pela autora em 2019 com base em Tate e Vallinder (1995); Ferejohn (2002) e Hirschl (2009).

Ao abordar a atuação do Poder Judiciário, Santos (2011, p. 22-24) identifica que o protagonismo judicial manifesta-se por várias razões, “sobretudo em três campos: no garantismo de direitos, no controle de legalidade e dos abusos do poder e na judicialização da política”, todavia, acrescenta sua relação “com o desmantelamento do Estado intervencionista,

quer do Estado desenvolvimentista de muitos países da periferia e semiperiferia do sistema mundial” que desencadeiam a precarização dos direitos sociais. Vianna, Burgos e Salles (2007) contextualizam o fenômeno da judicialização da política como resultante de profundas transformações que, desde a Segunda Guerra Mundial, desencadearam movimentos de superposição internacional dos direitos humanos às soberanias nacionais, bem assim a criação de núcleo de direitos a serem protegidos constitucionalmente, de repercussão no *Welfare State*, mas que sofreram retração pelo neoliberalismo a partir da crise instalada nos anos 70.

Harvey (2008) enfatiza que na mediação dos conflitos e oposições, as soluções e remédios para todo e qualquer problema, devem ser obtidos nos tribunais, visto que estão conformados pelo regime de direitos e pela estrita interpretação da ordem constitucional, chaves da teoria neoliberal. Ademais, esta racionalidade que tem caráter ativista quanto aos direitos individuais, relega a segundo plano toda preocupação democrática social com a igualdade, a democracia e as solidariedades sociais, esclarecendo o autor, ainda, que:

Os direitos se reúnem em torno de duas lógicas dominantes de poder - a do Estado territorial e a do capital. Por mais que desejemos que os direitos sejam universais, é o Estado que os tem de pôr em prática. Quando o poder estatal não tem vontade política, as noções de direitos permanecem vazias. Logo, os direitos são derivados da cidadania e por ela condicionados. Então, a territorialidade da jurisdição se torna um problema a considerar. (HARVEY, 2008, p. 194).

Nesta linha, Tavares Neto e Silva (2013) indicam a judicialização como uma variável decorrente da globalização, que tem relativizado e enfraquecido as atribuições do Estado-Nação, visto que o seu alcance e limites são especificados por outros atores como o mercado, o capital e os organismos internacionais, esvaziando-se, portanto, a função dirigente das constituições. A omissão do Estado contemporâneo corporifica-se nas intensas violações à ordem jurídica pela ausência de leis regulamentadoras e abstenção na realização das políticas públicas (WATANABE, 2013).

Este processo de desencaixe legal, furto da crise do Estado-nação está produzindo um redimensionamento da concepção jurídica e política das cartas políticas, proporcionando uma crise constitucional reflexa da impotência do Estado em gerenciar a legalidade e legitimidade na sociedade global, tendo em vista o deslocamento do eixo do poder jurídico estatutário dos contratos sociais tradicionais para estatutos supranacionais. (TAVARES NETO; SILVA, 2013, p. 504).

Aliado a isso, “curto-circuito histórico” é a expressão utilizada por Santos (2011, p. 26) para comparar o reduzido período de consagração dos direitos nos países periféricos em relação

aos países centrais que construíram, ao longo da história, as gerações dos direitos. Tais fatores contribuem para emergência da intervenção judicial, visto ter ocorrido a “constitucionalização de um conjunto extenso de direitos sem o respaldo de políticas públicas e sociais consolidadas” (SANTOS, 2011, p. 26). Nesta esteira, Rodríguez Garavito (2017) acrescenta o desenvolvimento de uma gama de constitucionalismo no sul global (hemisfério sul) que ao ampliar o conceito de direitos humanos e a função protetiva dos tribunais, inclui os direitos sociais junto aos direitos civis nas normas exigíveis perante os tribunais.

No Brasil, o fenômeno da judicialização da política evidencia-se⁷⁰ no período de redemocratização, que culminou com a promulgação da Constituição de 1998 e a fixação em seu texto de princípios e dispositivos que robustecem tanto os direitos fundamentais quanto as instituições judiciais. Aliadas a isso, encontram-se, também, a variáveis do desenho institucional e da crise de representação política, que contribuíram para revigorar as representações funcionais, como mediadores da norma constitucional, em especial dos membros do Ministério Público, Defensoria e da magistratura, como opção por um modelo de assistência jurídica e acesso à justiça (BARROSO, 2009; SADEK, 2013; SANTOS, 2011; VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007).

Ademais, foram implantados recentes institutos como o mandado de injunção e a ação civil pública, a fim de munir a sociedade de recursos para a concretização dos direitos no campo judicial. Importante frisar a figura do Ministério Público destinado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis, que promove a intermediação entre a sociedade e o Poder Judiciário, traduzindo as políticas e os valores constitucionais nas variadas temáticas do mundo do trabalho, do ambiente, da saúde e da educação.

Neste cenário complexo, a litigação, portanto, “tem a ver com culturas jurídicas e políticas, mas também com o nível de efetividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas que sustentem essa aplicação” (SANTOS, 2011, p. 24). Outrossim, a formação de uma constitucionalização abrangente, constituída por um amplo catálogo de direitos fundamentais que anteriormente estavam atrelados ao poder majoritário e a uma legislação infraconstitucional, constitui-se em causa da judicialização no Brasil (BARROSO, 2009, p. 6). O autor pontua, ainda, que:

Na medida em que uma questão – seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser

⁷⁰ Uma primeira onda de judicialização ocorreu na década de 30, com a criação da Justiça do Trabalho e Eleitoral (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007).

formulada sob a forma de ação judicial. Por exemplo: se a Constituição assegura o direito de acesso ao ensino fundamental ou ao meio-ambiente equilibrado, é possível judicializar a exigência desses dois direitos, levando ao Judiciário o debate sobre ações concretas ou políticas públicas praticadas nessas duas áreas. (BARROSO, 2009, p. 4).

Barroso (2009) cita, ainda, como causa da judicialização da política no território brasileiro, a construção de um forte sistema de controle de constitucionalidade que conjuga os sistemas: americano de “controle incidental e difuso, pelo qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei, em um caso concreto que lhe tenha sido submetido, caso a considere inconstitucional”, e o francês pelo qual há o controle por ação direta em que determinadas matérias são analisadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). No Brasil, este último modelo admite nove agentes legitimados⁷¹ para o ingresso de ações perante a corte constitucional, que garantem o acesso à justiça para o controle da legalidade. Este movimento de proteção que cria crescente conscientização dos indivíduos, ao perceberem a inclusão de direitos em políticas públicas, aliado à fragilidade crônica quanto à implementação, tende à reivindicação dos cidadãos por meio do Poder Judiciário (SANTOS, 2011).

O acesso à justiça é elemento fundamental para a materialização dos direitos, individuais ou supraindividuais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Da grande visibilidade do Poder Judiciário nos últimos anos, pode-se inferir que a potencialidade de direitos consagrados na Constituição de 1988 tornou-se uma realidade.

Com efeito, nos últimos anos, tem sido inegável a conversão do virtual, das potencialidades, em fatos de realidade. Muitas políticas públicas têm encontrado ressonância no Judiciário, quer na forma de contestação, quer na de exigência de realização, quer ainda no questionamento de sua execução. Dificilmente se encontrarão áreas de política pública em que não tenham sido notáveis os impactos provocados pela atuação do Judiciário. (SADEK, 2013, p. 23).

Outro campo de judicialização da política no Brasil diz respeito ao controle das políticas públicas que estão amplamente inseridas na CF/1988 e condicionam os Poderes Executivo e Legislativo, de forma imediata, tanto pela atuação em conformidade ao texto constitucional quanto à possibilidade de sua reforma. Como corolário, atraem o sistema de justiça para a arena

⁷¹ Dispõem a Constituição Federal de 1988: “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.” (BRASIL, 1988).

da política, de forma mediata. O Brasil dispõe de uma vasta e avançada legislação sobre direitos coletivos garantidos pela atribuição de sua defesa ao Ministério Público - ator capaz de carrear, por meio judicial ou extrajudicial, os conflitos sociais mais amplos que marcam a sociedade brasileira. De bom alvitre, lembrar que o Poder Judiciário é um poder inerte, cuja atuação depende de provocação e o Ministério Público tem papel de destaque nessa mediação.

No caso brasileiro, a judicialização da política não surgiu diante de um protagonismo dos magistrados, mas é decorrência de escolhas democráticas formalizadas em um processo de redemocratização que se concretiza com a CF/1988, validando a atuação do Poder Judiciário em aplicador, criador e intérprete do direito, cujos limites nela não foram fixados. A postura ativa dos juízes, todavia, é fator determinante para a judicialização e pode estar representada pela intenção do juiz em judicializar, devido à posição ideológica das instituições ou mesmo pela própria disposição do magistrado (TATE; VALLINDER, 1995).

Ao discorrer sobre o protagonismo judicial proposto por Tate e Vallinder (1995), Maciel e Koerner (2002, p. 114) afirmam que a “judicialização da política requer que os operadores da lei prefiram participar da *policy-making* a deixá-la ao critério de políticos e administradores”. De igual modo, entende Sadek (2013) que a concretização, a amplitude e os impactos do protagonismo judicial são dependentes dos próprios estímulos da magistratura e também da atuação dos demais atores, visto que aqueles membros se movimentam por provocação destes.

Tal postura ativa do magistrado quanto à judicialização, consoante expresso por Tate e Vallinder (1995), Maciel e Koerner (2002) e Sadek (2013), pode ser identificada em pesquisas sobre o papel do Judiciário na vida jurídico-política do Brasil após a Constituição Federal de 1988. Vianna, Carvalho e Burgos (2018), em pesquisa por meio de questionário, apoiada pela Associação Brasileira da Magistratura (AMB), concluem que o protagonismo judicial “de vinte anos atrás que parecia mais orientado para os temas sociais, está agora predominantemente referido a temas procedimentais da democracia política” (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 24).

Como se depreende da pesquisa (Tabela 9), uma significativa convergência no posicionamento dos magistrados com relação à judicialização da política encontra-se na compreensão de que o “Poder Judiciário em diferentes dimensões da vida brasileira é um fenômeno positivo para a consolidação da democracia no país, na medida em que propicia um maior controle do funcionamento dos Poderes Executivo e Legislativo” entre 46,8% magistrados do 1º grau, enquanto 35,4% opinam que a judicialização “favorece a ampliação de direitos que não encontram passagem no Poder Legislativo” e 17,8% entendem que há um “prejuízo à democracia, pois pode levar a que o Judiciário exerça papéis substitutivos ao dos

poderes políticos” (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 136).

Tabela 9 - Perspectiva dos magistrados sobre a expansão do Poder Judiciário

Alternativas	1º Grau	2º Grau	Tribunais Superiores	Inativos
Fenômeno positivo para a consolidação da democracia no país, na medida em que favorece a ampliação de direitos que não encontram passagem no Poder Legislativo	35,4%	36,7%	44,4%	40,8%
Fenômeno positivo para a consolidação da democracia no país, na medida em que propicia um maior controle do funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo	46,8%	45,4%	38,9%	44,8%
Fenômeno prejudicial à democracia, pois pode levar a que o Judiciário exerça papéis substitutivos ao dos poderes políticos	17,8%	17,9%	16,7%	14,4%

Fonte: Adaptado pela autora em 2019 com base na Pesquisa AMB (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 135-137).

A opção por um fortalecimento institucional pode ser verificada pela expressão dos magistrados. É significativo o percentual de juízes que compreendem como condição, a preservação da dimensão institucional do Judiciário para o bom desempenho das atividades jurisdicionais, conforme Tabela 10 a seguir:

Tabela 10 - Perspectiva dos magistrados sobre condições para o bom exercício da atividade jurisdicional

Alternativas	1º Grau	2º Grau	Tribunais Superiores	Inativos
Preservação da dimensão institucional do Judiciário	69,7%	81,3%	80%	73,4%
Permanente defesa dos interesses coletivos da categoria	24,5%	11,8%	10%	14%
Desprendimento em relação à dimensão institucional	5,8%	6,9%	10%	12,5%

Fonte: Adaptado pela autora em 2019 com base na Pesquisa AMB (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 92-93).

As opiniões sobre o protagonismo judicial podem ser verificadas ainda, no conjunto de questões pesquisadas sobre a fundamentação das decisões quanto ao grau de concordância acerca da aplicação de princípios constitucionais em suas decisões (Tabelas 11 e 12). Neste ponto, os magistrados foram indagados sobre a ênfase nas decisões das normas legais comparada aos princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Verifica-se certo equilíbrio nas opiniões que também revelam uma prudência quanto à não priorização das normas infraconstitucionais existentes, elaboradas prioritariamente pelo Poder Legislativo, aos princípios previstos constitucionalmente, conforme Tabela 11:

Tabela 11 - Perspectiva dos magistrados sobre priorização do texto infraconstitucional à adoção dos princípios constitucionais

Alternativas	1º Grau	2º Grau	Tribunais Superiores	Inativos
Discorda muito	38,2%	30,7%	11,1%	32,4%
Discorda pouco	19,7%	14,1%	16,7%	11,5%
Concorda pouco	27,9%	30,4%	38,9%	31,3%
Concorda muito	14,2%	24,9%	33,3%	24,8%

Fonte: Adaptado pela autora em 2019 com base na Pesquisa AMB (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 116-118).

O mesmo não ocorre no que se refere à ausência de normas elaboradas pelos demais poderes. Há predominância na afirmação da legitimidade em se fundamentar as decisões em princípios constitucionais nas temáticas desprovidas de legislação própria, com o alcance do índice de 96,7% em relação aos magistrados do 1º grau; 96,1% do 2º grau e 100% dos tribunais superiores, como se vê na Tabela 12. Tais dados ratificam o entendimento de Sadek (2013) de que a possibilidade de interferência do Judiciário ocorre nas lacunas do Legislativo.

Tabela 12 - Perspectiva dos magistrados sobre a aplicação de princípios constitucionais para fundamentar decisões a respeito de temas sobre os quais não há legislação específica

Alternativas	1º Grau	2º Grau	Tribunais Superiores	Inativos
Discorda muito	1,1%	2,6%	⁷²	⁷³
Discorda pouco	2,2%	1,3%	-	1,7%
Concorda pouco	16,7%	13,4%	22,2%	14,9%
Concorda muito	80%	82,7%	77,8%	83,4%

Fonte: Adaptado pela autora em 2019 com base na Pesquisa AMB (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 119-120).

É lugar comum o argumento de legitimidade na aplicação dos princípios contidos na CF/1988 para impor aos Poderes Executivo e Legislativo a garantia de efetividade de direitos, especialmente, os sociais à educação, saúde e segurança. 96,7% dos magistrados de 1º grau, 96,1% de 2º grau, e 100% dos tribunais superiores, entendem justificável a utilização princípios constitucionais na defesa destes direitos sociais, conforme Tabela 13 à frente:

⁷² Não constam estas opções de resposta para os ministros de tribunais superiores, conforme Tabela 58.4, p. 120 da referida pesquisa.

⁷³ Não consta esta opção de resposta para os inativos, conforme Tabela 58.3, p. 120 da referida pesquisa.

Tabela 13 - Perspectiva dos magistrados sobre a aplicação de princípios constitucionais para impor aos Poderes Legislativo e Executivo a garantia de direitos, especialmente educação, saúde e segurança

Alternativas	1º Grau	2º Grau	Tribunais Superiores	Inativos
Discorda muito	3,7%	3,2%	11,1%	3,4%
Discorda pouco	6,9%	5,8%	-	4,5%
Concorda pouco	24,6%	21,7%	27,8%	15,5%
Concorda muito	64,8%	69,3%	61,1%	76,6%

Fonte: Adaptado pela autora em 2019 com base na Pesquisa AMB (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 121-122).

Como se depreende dos resultados acima apresentados é significativa a compreensão da postura ativa dos juízes brasileiros como fator determinante para a judicialização, salientando-se que a “definição do papel do juiz como a de um ator político envolve o reconhecimento de que suas atribuições produzem impactos sociais, econômicos e políticos” (SADEK, 2013, p. 31). Ademais, demonstram a atuação de agentes na arena pública com uma corresponsabilidade dos juízes pela concretização dos direitos (SADEK, 2013).

A judicialização da política brasileira assenta-se assim, em três níveis, nos tempos atuais: por um lado, um nível mais elevado em que reside o entendimento de controle de constitucionalidade - da produção das leis pelo Legislativo, de outro, um nível intermediário delimitado pelo controle judicial das políticas públicas decididas pelo sistema político como meio de fundamentar “um garantismo mais ousado dos direitos dos cidadãos” (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995, p. 2) e, por fim, o controle dos próprios políticos⁷⁴. De modo geral, nos dois primeiros casos, tal estrutura abrangente distribui papéis aos diferentes atores institucionais de forma muito significativa para o controle da atividade política, em especial, nos seus produtos: a lei e as políticas públicas. Este último produto constitui-se no objeto de discussão no próximo item.

Cabe ressaltar, todavia, que diante da complexidade das questões de ordem política que *a priori* permanecem na atribuição dos Poderes Executivo e Legislativo, a intervenção judiciária deve se constituir na última *ratio* (ZUFELATO, 2013).

⁷⁴ Controle dos políticos entendido como a fiscalização da atividade política ocorre pelos eleitores, pelos próprios políticos e pelo Judiciário, como no caso nas ações de combate à corrupção que extrapolam o âmbito desta pesquisa.

4.2 O controle judicial de políticas públicas: déficits, objetos e atuação no ciclo de políticas públicas

À estrutura teórico-normativa dos direitos fundamentais tratada na seção 2, encontra-se interligada a questão do controle judicial das políticas públicas - uma das formas de judicialização da política. Diversas são as pretensões dos cidadãos não atendidas pelo Estado que, frequentemente, transformam-se em demandas judiciais, a exigir uma atuação do Poder Judiciário no enfrentamento de direitos sociais que se destinam a cobrar as prestações positivas do Poder Público, desde os pedidos individuais até os coletivos, neste último caso, em regra, por meio de ações civis públicas. O presente item destina-se então, a analisar os fundamentos que embasam, de modo geral, a interferência judicial sobre políticas públicas.

O controle de políticas públicas relacionadas aos direitos fundamentais, portanto, deriva de três elementos teóricos: a) as disposições constitucionais estão providas de normatividade com superioridade hierárquica no sistema jurídico; b) os direitos fundamentais possuem uma condição privilegiada no sistema constitucional cuja proteção se dá pela própria centralidade do homem e da dignidade humana; c) as disposições constitucionais vinculam os poderes e agentes públicos, sobretudo no que se refere à consecução dos direitos fundamentais (BARCELLOS, 2008). “Isso porque, como é sabido, não são os direitos fundamentais que devem andar no quadro determinado pela lei e pelo administrador, mas a lei e o administrador público que devem ser conformados pelos direitos fundamentais” (ZANETI JÚNIOR, 2013, p. 34).

A promoção dos direitos envolve, todavia, ações que geram custos, vez que requerem alguma forma de prestação pública para sua efetivação, constituindo-se em direitos positivos (HOLMES; SUNSTEIN, 2000; GALDINO, 2005). Por terem custos, os direitos carecem de aportes orçamentários, na medida em que o Estado depende deles para prover os direitos fundamentais, em especial, os sociais (GALDINO, 2005). Estas ações que se materializam por meio de políticas públicas e são naturais do Poder Executivo e Legislativo pressupõem decisões acerca da maneira pela qual ocorre o dispêndio público que se encontra continuamente tensionado pelo financiamento público.

Assim, tendo em conta os objetivos fundamentais⁷⁵, previstos para o Estado Democrático de Direito brasileiro, que estabelecem aquilo que se deseja alcançar para o país, ou seja, as finalidades a serem almejadas de forma prioritária, há a necessidade de se decidir em que gastar e como gastar os recursos. Fato é, então, que “as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas de estatura constitucional” (BARCELLOS, 2008, p. 9).

Ainda que a CF/1988 defina as políticas públicas a serem implementadas, como por exemplo, a educação pública básica, fundamental e média, subsistem questões sobre as especificidades do gasto. A partir desta questão, que remete para uma interpretação constitucional de agentes públicos e da sociedade, renovam-se críticas e debates quanto à atuação dos órgãos jurisdicionais no controle jurídico das políticas públicas, objeto das próximas linhas.

Tais discussões têm como núcleo a legitimidade de base legal e moral que confere autoridade ao poder e possibilitam o convencimento social quanto ao respeito e observação de suas decisões (PASSOS, 2014). Barcellos (2008) sistematiza em três grupos as principais críticas opostas ao controle jurisdicional de políticas públicas: a) críticas à teoria da Constituição quanto ao alcance e combate; b) críticas de matriz filosófica; c) críticas operacionais.

O primeiro grupo de críticas refere-se às objeções alusivas ao déficit democrático que figura quando o Judiciário adentra no tema políticas públicas que, particularmente, são atributos reservados à ponderação majoritária. Tal debate centenário acerca da separação dos poderes tem aprofundamento teórico a partir da CF/1988 que institucionaliza o complexo sistema de constitucionalidade das leis. Zaneti Júnior (2013) defende que há legitimidade democrática do Poder Judiciário como função de garantia secundária dos direitos porque isso decorre da força normativa da CF/1988 e, ainda, devido à característica de sua provocação por outro órgão ou ente com legitimação.

Em um primeiro momento, Barcellos (2008) enfatiza que nas questões políticas atinentes à discricionariedade quanto aos custos, que são próprias das esferas do Legislativo e

⁷⁵Dispõe a Constituição Federal de 1988: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988).

Executivo, uma invasão pelo direito pode representar um desequilíbrio que afetaria o desenvolvimento da democracia (BARCELLOS, 2008).

Por outro lado, esta autora assinala que as fronteiras entre o direito e a política são delimitadas pelas escolhas políticas de cada país, bem assim que a fruição, ainda que mínima, de direitos fundamentais é essencial à democracia e ao controle social das políticas públicas, visto que a ausência deles importa em indisponibilidade de condições básicas de existência digna e no aumento da corrupção, ineficiência e clientelismo e o consequente gasto dos recursos públicos que minam as capacidades das políticas públicas de modo cíclico. Ademais, o controle jurisdicional não representa uma opção obrigatória por um extremo, mas a construção de possibilidades intermediárias de controle judicial como as práticas dialógicas entre as instituições (BARCELLOS, 2008).

De igual modo, Valle (2016, p. 105) registra que a jurisdição constitucional brasileira supera a argumentação de legitimação exclusiva de ação do poder pelo voto, revelando-se igualmente apto o controle pelo Judiciário da atuação do poder político, como um incremento “atinentes às potencialidades de ação do Judiciário em defesa da constituição”. Quanto ao déficit democrático, Valle (2016) evidencia que:

Embora a questão se mostre recorrente no universo acadêmico, as conclusões têm sido no sentido da admissibilidade em si da *judicial review*, ainda que sem maior entusiasmo pela solução, mas tendo em conta a inexistência de outra alternativa que revele o mesmo potencial de, no extremo da infidelidade constitucional, proteger os direitos fundamentais. (VALLE, 2016, p. 109).

O segundo grupo de críticas apresentado por Barcellos (2008), de matriz filosófica, se refere ao déficit de legitimidade do controle judicial de políticas públicas quanto à afirmação de que magistrados apresentariam as melhores condições de decisões em matérias de políticas públicas em relação aos *policy makers*, designados democraticamente para esta função. Neste ponto, Barcellos (2008) rebate, inicialmente, a crítica, sob o fundamento de que quaisquer políticas públicas e controles jurisdicionais devem se pautar unicamente na norma jurídica que tem origem em debates majoritários democráticos, e neste sentido, a atuação do Poder Público pode ser submetida ao Poder Judiciário como decorrência natural da aplicação da lei.

Mais complexa, todavia, é a questão atinente aos investimentos necessários às políticas públicas, cujas decisões cabem prioritariamente ao Executivo e Legislativo. Nestes casos será possível o controle judicial, mediante fundamentos jurídico, morais ou técnicos, “conquanto seja possível - a despeito do caráter genérico dos parâmetros jurídicos - formular um juízo consistente de certo/errado em face das decisões dos poderes públicos” (BARCELLOS, 2008,

p. 22). A autora enxerga plausibilidade na crítica, todavia, quando inexistirem quaisquer dos fundamentos - jurídico, moral ou técnico-científico a serem aplicados no controle judicial, razão pela qual, deve prevalecer a atuação dos poderes majoritários pelos agentes democraticamente eleitos.

Déficit de *expertise* - entendida como a fragilidade funcional ou operacional do Poder Judiciário para o controle jurisdicional de políticas públicas - é a crítica atinente ao último grupo apresentado por Barcellos (2008), que tem gerado mais obstáculos quanto à suplantação (VALLE, 2016). O primeiro ponto de exame reside na insuficiência de instrumental técnico ou de conhecimento, sobretudo por ocasião de decisões em ações individuais que orbitam na microjustiça, para avaliação das necessidades amplas da ação estatal, incluindo aí, a disponibilidade de recursos limitados para as demandas crescentes que se localizam na macrojustiça (BARCELLOS, 2008). Sobre este ponto de vista, Galdino (2005) apresenta a seguinte questão:

[...] usa-se afirmar que uma pessoa tem direito - na verdade a inúmeros direitos - a determinadas prestações independentemente da mínima verificação das possibilidades materiais de consecução da mesma. Em verdade, de acordo com a análise jurídica tradicional, o reconhecimento da existência de um direito subjetivo é um *prius* em relação a qualquer verificação de suas possibilidades reais de consecução, o que, [...], embora acarrete diversas vantagens, implica também consequências extremamente desvantajosas. (GALDINO, 2005, p. 193).

Some-se, ainda, à fragilidade funcional, o fato de que nem sempre são os mais necessitados que reivindicam direitos fundamentais no Poder Judiciário. Ao contrário, as necessidades dos mais vulneráveis sequer chegam a este Poder. Disso, infere-se que há uma transferência de recursos para outras classes conscientes dos mecanismos de exigibilidade do direito e com capacidade de organização (BARCELLOS, 2008), o que pode acarretar uma “desestabilização das políticas públicas e mesmo gerar desigualdades, atendendo apenas a quem demanda em Juízo, mas gerando para os demais cidadãos um déficit em termos de acesso às prestações em tese igualmente disponibilizadas para todos” (SARLET, 2018, p. 18).

Valle (2016) argumenta que um dos motivos para o déficit de *expertise* relaciona-se ao aumento da importância da técnica que tem adquirido uma centralidade nas questões sociais e necessitam de atuação judicial mais complexa, mais dialógica, que auxilie nas incertezas advindas da própria complexificação desta técnica⁷⁶. Em verdade, para esta autora, as decisões

⁷⁶ Como exemplo de complexificação da técnica, Valle (2016) apresenta os julgados do STF acerca da descriminalização da interrupção da gravidez de feto diagnosticado como anencefálico.

judiciais necessitam compreender as características, as evoluções e os retrocessos que envolvem as políticas públicas como: a) a temporalidade para o cumprimento de uma política tendo em conta a sua progressividade; b) a inação do poder que se constitui em bloqueios políticos quer pelos desconhecimentos dos políticos, quer pelas estratégias adotadas quanto ao ônus político da inércia⁷⁷ que demonstram a inefetividade de uma política pública e a consequente não garantia do direito fundamental. Isso porque, no plano das políticas públicas, a atenção do julgador deve compreender as relações de coordenação para além do objeto do pedido (VALLE, 2016).

Mais uma vez percebe-se, que a exigibilidade dos direitos fundamentais por meio da atuação do Poder Judiciário não é o cenário mais adequado para sua eficácia, o que implica em afirmar que a ação deste Poder pode resultar apta ou não para a resolução de situação na qual estão confrontados vários interesses individuais e coletivos (ABRAMOVICH; COURTIS, 2003).

Tal discussão remete então, às possibilidades de controle judicial das políticas públicas, da compreensão dos objetos que de forma individualizada ou em conjunto, podem assumir maior interferência em decisões de outros Poderes ou maior deferência em relação a eles, consoante ensina Barcellos (2008). O objeto de controle judicial compreende a conduta estatal ou “o bem a ser exigido, de quem e sob que fundamento” (BARCELLOS, 2008, p. 25).

Para esta autora, passíveis de controle estão: a) os conteúdos das políticas públicas compreendidas pela: fixação de metas e/ou do resultado esperado; b) o processo de decisão e execução das políticas públicas compreendidas pela quantidade de recurso a ser investido, o atingimento ou não da meta, além da eficiência mínima na aplicação dos recursos. Tome-se como exemplo a educação. Constitui-se expressamente em direito subjetivo o oferecimento da educação básica de 4 a 17 anos, o que obriga os Poderes Públicos ao seu oferecimento por meio da inclusão em previsões orçamentárias de rubricas capazes de atender a tal desiderato. Seu descumprimento enseja controle judicial sobre as metas a serem fixadas. Caso esse bem não seja prestado, há a possibilidade de controle judicial para se exigir os resultados esperados pela política pública, neste caso, a exigibilidade do acesso à educação. “Ou seja, para levar-se a efeitos tais controles, será preciso definir qual é o resultado esperado e necessário das políticas públicas relativamente aos diferentes direitos fundamentais” (BARCELLOS, 2008, p. 27).

⁷⁷ Por ônus político da inércia, Valle (2016, p. 110) cogita sobre a “avaliação pelo Legislativo, do custo político da ação deliberativa (que pode desagradar segmentos relevantes no universo político) e da inação, inclinando-se, por vezes, a escolha pela segunda alternativa - menos onerosa politicamente ao parlamentar”.

Uma vez mais no campo dos objetos de controle, há possibilidade de análise judicial na tutela da quantidade de recursos a ser investida quando, por exemplo, não houver aplicação dos percentuais mínimos de recursos destinados à educação pelos entes federativo, consoante a previsão constitucional, havendo a possibilidade de inclusão no orçamento do exercício posterior, “da diferença de recursos que deveria ter sido gasta em direitos fundamentais e não foi” (BARCELLOS, 2008, p. 30). Já o controle do atingimento ou não das metas fixadas pelo Poder Público se dá na inexistência de informação sobre o seu cumprimento e se destina a estimular as discussões públicas, o debate e controle social sobre a política pública (BARCELLOS, 2008). Por fim, o controle judicial sobre a eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos destina-se a analisar, segundo Barcellos (2008, p. 34), “apenas o que se fez, afinal, com os recursos destinados pelo Poder Público a determinada área”.

Esta classificação desenvolvida por Barcellos (2008)⁷⁸ quanto aos conteúdos e ao processo de decisão e execução que se constituem nos objetos de judicialização das políticas públicas converge com o modelo processual analítico de políticas públicas. Dito de outro modo, por meio de uma aproximação teórica, é possível identificar a atuação de juízes como *policy makers* no ciclo de políticas constituído pelas fases de montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política.

A política pública é um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros autores que operam interna e externamente no Estado. Observa-se que os efeitos das políticas públicas são moldados no cerne das estruturas nas quais esses atores operam e de acordo com as ideias que eles sustentam, essas forças também afetaram as políticas e as decisões relacionadas nas interações anteriores dos processos de *policy-making* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 12).

O entendimento da política pública organizada em um ciclo para a demonstração de uma dinâmica processual de modo temporal denominada por *policy cycle* ou ciclo de políticas surge da necessidade de simplificar a *policy-making* para fins analíticos. Nesse sentido, Lasswell (1956) foi um dos pioneiros na análise das ciências políticas que estabeleceu o processo de políticas públicas em vários estágios: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação, como um ciclo político-administrativo, servindo de fundamento para outros modelos.

⁷⁸ Ao discorrer sobre os objetos controláveis, Barcellos (2008) analisa ainda as críticas da teoria da Constituição, filosófica e operacional e a maior ou menor influência do Poder Judiciário nos outros Poderes.

Como fragilidades deste modelo proposto por Lasswell (1956), os autores Howlett, Ramesh e Perl (2013) apontam a suposição da política pública restrita a um número limitado de pessoas sem considerar as influências externas sobre o Estado, além de uma avaliação após o seu término. Uma versão aperfeiçoada foi apresentada por Brewer compondo-se de seis estágios: invenção/iniciação, estimativas, seleção, implementação, avaliação e término. Nela, foram ultrapassados os limites do governo na resolução dos problemas, além de demonstrar a intenção de um movimento cíclico da política pública e uma “lógica da resolução aplicada de problemas” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 14).

Vários são os modelos que demonstram o ciclo das políticas públicas. Enquanto Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 5) determinam cinco estágios para a resolução aplicada de problemas, Secchi (2010) apresenta sete, acrescentando a fase de extinção da política pública, conforme Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 – Resolução aplicada de problemas e sua relação com o ciclo político

Resolução aplicada de problema	Estágios no ciclo político segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013)	Estágios no ciclo político segundo Secchi (2014)
Reconhecimento do problema	Montagem da agenda	Identificação do problema
Propostas de solução	Formulação da política	Formação da agenda/formação de alternativas
Escolha da solução	Tomada de decisão política	Tomada de decisão
Efetivação da solução	Implementação da política	Implementação da política pública
Monitoramento dos resultados	Avaliação da política	Avaliação da política pública
Término ou extinção ¹	—	Extinção da política pública

Fonte: Oliveira e Passador (2019, p. 325).

Pelo modelo proposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013), a *montagem da agenda* consiste na percepção dos problemas pelos governos e impacta decisivamente todo o processo político; a *formulação da política* se refere ao modo de construção da política; a *tomada de decisão*, por sua vez, corresponde à adoção pelos governos da ação ou omissão; a *implementação*, ao modo de execução da política pública e a *avaliação* demonstram os processos de monitoramento pelos atores estatais quanto aos resultados.

A despeito de a *policy-making* não seguir rigorosamente uma linearidade, conforme a ordem proposta pelo ciclo de política e não indicar as peculiaridades e complexidades próprias de cada fase, este modelo facilita a compreensão de uma visão multidimensional que pode ser

analisada de forma individualizada em cada uma de suas etapas ou em conjunto com cada uma ou todas as etapas, possibilitando uma composição comparativa entre estudos sobre governos locais ou internacionais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Ao ciclo da política pública podem ser aplicados recursos adicionais ao seu entendimento. Correlacionar a judicialização de políticas públicas às análises políticas permite uma aproximação com a perspectiva institucional para a compreensão de sua estruturação, seu comportamento, sua influência no desenvolvimento e execução da política pública (CONDÉ, 2012; BARREIRO; FURTADO, 2015).

Nesse sentido, Condé (2012) demonstra a atuação do Poder Judiciário no ciclo da política ao abordar o papel das instituições, consoante Quadro 6 a seguir:

Quadro 6 – O papel das instituições no ciclo de políticas

	Tipo	Onde agem	Podem influenciar principalmente na	Atores e Instituições	Cabe analisar
Instituições	Governamentais	Ministérios, Secretarias e órgãos administrativos	Agenda (menos), formulação, implementação, monitoramento e avaliação.	Ator chave: burocracia	Como funcionam e se estruturam. Como influenciam Como dimensionar seu papel.
	Políticas	Parlamento e partidos	Agenda, formulação, decisão e implementação.	Atores chave: políticos	
	Jurídicas	Tribunais	Agenda, formulação, decisão e implementação.	Atores chave: juízes, ministério público	
	Privadas	Associações, sindicatos e ONG's	Agenda, formulação, decisão implementação e avaliação.	Atores-chave: Empresários, trabalhadores e militantes	

Fonte: Condé (2012, p. 84).

Os membros do Judiciário podem influenciar os resultados esperados antes mesmo da elaboração das políticas públicas, sem a utilização dos mecanismos próprios para sua atuação, ao sinalizar suas preferências por meio de pronunciamentos públicos e reuniões com outros Poderes (TAYLOR, 2007).

A aproximação entre a judicialização e as fases das políticas públicas também é apresentada por Barreiro e Furtado (2015), com uma ressignificação deste modelo processual e demonstração de um ciclo de políticas judicializado. A partir da divisão do processo de políticas públicas proposta por Secchi⁷⁹, estes autores identificam a atuação do Poder Judiciário em cada fase processual do ciclo de políticas. Assim, na fase identificação do problema, a política

⁷⁹ Segundo Secchi (2010), os estágios da política pública são divididos em identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

pública é judicializada por meio de ingresso de ação judicial, em que a causa de pedir “substitui a tarefa dos atores responsáveis pelas políticas públicas na identificação do problema, pois é levado a juízo” (BARREIRO; FURTADO, 2015, p. 305).

Na formação da agenda, que corresponde ao segundo estágio do ciclo de políticas formulado por Secchi (2010), momento em que são identificados os problemas relevantes para a ação estatal, a judicialização se sobrepõe à representação política⁸⁰, a exemplo das audiências públicas promovidas pelo Supremo Tribunal Federal na judicialização da saúde, enquanto na fase da formulação das alternativas responsável pela fixação de métodos, programas, estratégias e ações para a resolução do problema, Barreiro e Furtado (2015) aduzem residir nesta etapa a maior carência de judicialização e alertam para a falta de *expertise* dos juízes, pois há um distanciamento do meio jurisdicional da análise das políticas públicas.

Já na fase da tomada de decisão do ciclo de política pública, em que ocorre a explicitação dos interesses e ações, a decisão judicial substitui o ato administrativo ou a promulgação de um ato normativo, o que para os autores, desencadeia uma aglutinação pelo Poder Judiciário da gestão pública “em todas as quatro primeiras fases do processo de políticas públicas, devolvendo ao Poder Executivo apenas para implementar (cumpra-se) a decisão por ele proferida” (BARREIRO; FURTADO, 2015, p. 306). Como modelo de formulação da política pública, que reúne as fases anteriores, exercida pelo controle judicial, encontram-se o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que se sobrepõem na ausência de regulamentação dos direitos fundamentais (BARREIRO; FURTADO, 2015).

A maior incidência da judicialização, todavia, está na fase de implementação na qual estão produzidos os resultados esperados das políticas públicas (TAYLOR, 2007).

Por dois motivos. Primeiro, porque resta evidente que é por falhas na implementação das políticas públicas que determinada demanda chega ao Judiciário. E segundo, porque é nessa etapa que as consequências da judicialização geram maiores efeitos à Administração Pública e à gestão das políticas públicas (BARREIRO; FURTADO, 2015, p. 306).

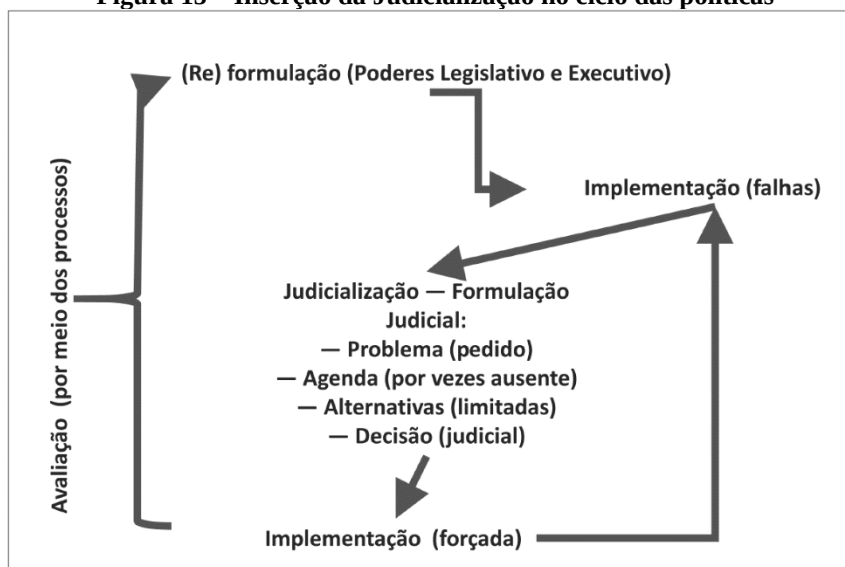
É na implementação que Barreiro e Furtado (2015) afirmam a inserção da reserva do possível como um dos limites no campo jurídico à judicialização, pois a escassez dos recursos importa em racionalização de gastos que devem ser considerados pelo Judiciário. Como fatores a serem considerados como estratégias dos juízes de influência nas políticas públicas Taylor (2007, p. 242) cita os robustos instrumentos que impactam as políticas públicas como a

⁸⁰ Barreiro e Furtado (2015) corroboram que a judicialização nesta fase é carregada pelas críticas mais contundentes consoante já explanado nesta seção.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) que tem maior impacto do que uma decisão proferida no primeiro grau de jurisdição e o tempo e consequências do impacto, “seja sustentando políticas públicas que apoiam ou atrasando a derrota daqueles que eles acreditam ser de constitucionalidade duvidosa, porém preferíveis”. Acrescentem-se as ações coletivas propostas no primeiro grau de jurisdição. Na etapa avaliação, a judicialização se demonstra como um resultado não esperado pela Administração Pública (BARREIRO; FURTADO, 2015).

Com bases nestas ponderações, Barreiro e Furtado (2015) propõem um modelo de ciclo da política judicializado, pelo qual há uma ressignificação de suas fases para aproximá-lo da realidade advinda da atuação do Judiciário a partir de uma falha na implementação por ausência, ineficiência de distribuição ou ineficácia dos parâmetros anteriormente definidos. Esse modelo leva a uma inversão nas fases do ciclo, em especial, a formulação da política, que abrange a identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas e tomada de decisão. Assuntos concernentes à formulação como a proposição de alternativas sofrem limitações na judicialização, porquanto a atuação do magistrado restringe-se ao pedido da ação judicial.

Aliado a isso, a ausência de *expertise* técnica para a solução dos problemas identificados para as correções das políticas inclui-se na tomada de decisão. A especificidade da judicialização na política pública também se estende na prolação da decisão judicial com relação à fase da implementação, pois o *enforcement* judicial obriga o cumprimento pelo Poder Público, gerando os conflitos entre os poderes (BARREIRO; FURTADO, 2015). Expostas estas considerações, apresentam os autores a seguinte exposição sobre um ciclo de políticas públicas judicializado:

Figura 15 – Inserção da Judicialização no ciclo das políticas

Fonte: Barreiro e Furtado (2015, p. 309).

Sobre a interferência judicial nas políticas públicas, Canela (2009, p. 116) adverte acerca da atribuição residual do Poder Judiciário nesta matéria, o que equivale a dizer que a atuação se dá nos casos de “omissão ou de contrariedade com núcleos constitucionais”. De outro lado, Oliveira, Silva e Marchetti (2018) apontam que o sistema de justiça tem uma atuação permanente do processo de políticas públicas, não devendo ser tratado como um agente externo, visto que o fenômeno da judicialização, a exemplo da judicialização da educação praticamente está presente, com maior ou menor intensidade, em todas as políticas públicas desta área.

4.3 Modalidades de controle judicial de políticas públicas e os potenciais resultados das decisões judiciais

Considerando-se a amplitude do tema, outra importante discussão que não se pode olvidar refere-se às possíveis modalidades de controle judicial de políticas públicas que envolvem “o ambiente processual” mediante o ingresso no Poder Judiciário de ações individuais ou coletivas (BARCELLOS, 2008, p. 44), aos comandos judiciais que analisam a violação de natureza subjetiva ou objetiva dos direitos fundamentais (VALLE, 2016), que produzem diferentes consequências. Significa dizer que um mandamento constitucional pode provocar a discussão em torno de sua projeção tanto na esfera subjetiva ou objetiva com potenciais efeitos nas políticas públicas.

Assim, no direito à educação infantil, quando a discussão orbita sobre o fornecimento de vaga pela via judicial a determinada criança, trata-se da perspectiva da dimensão subjetiva,

todavia, quando se discute a possibilidade de concessão a determinada quantidade de crianças, está-se no plano da dimensão objetiva.

O sistema jurídico brasileiro admite duas modalidades de controle judicial quanto ao cumprimento e realização dos direitos fundamentais: a) ações constitucionais caracterizadas pelo controle concentrado de constitucionalidade inseridas na atribuição do Supremo Tribunal Federal, que se configuram nas ações constitucionais direta de inconstitucionalidade por omissão e a ação de descumprimento de preceito fundamental e, b) ações coletivas e individuais adequadas para tutela dos direitos em caso de omissão ou falhas quanto à sua efetivação (ZUFELATO, 2013). Esta última modalidade de atuação entre os juízes e tribunais constitui-se no objeto de análise deste item.

Não há consenso, todavia, quanto ao entendimento de que as ações individuais sejam dotadas de força motriz para o controle de políticas públicas. Barcellos (2008), de início, sustenta que tanto as ações individuais como as coletivas são modalidades de controle judicial de políticas públicas no que se refere ao resultado esperado destas ações. Aponta, porém, dificuldade de inclusão das ações individuais no controle judicial de políticas públicas devido à falta de legitimidade dos indivíduos no debate do tema em juízo quando a discussão é relativa à fixação de metas e à quantidade de recursos a ser investida pelo Poder Público. Conclui que os processos judiciais de ordem coletiva produzem efeitos mais abrangentes que atingem pessoas indeterminadas, trazendo vantagens quanto à “isonomia, evitando as distorções que os processos individuais podem gerar na distribuição de bens dentro da sociedade, já que a solução produzida será aplicável em caráter geral” (BARCELLOS, 2008, p. 45), além de evitar as quantidades de processos que sobrecarregam o Judiciário e os Poderes Públicos.

Para Valle (2016, p. 160), “o controle de políticas públicas é atividade que remete à dimensão objetiva dos direitos fundamentais e, portanto, é de ser encarado sempre a partir de uma perspectiva da coletividade dos destinatários de direitos fundamentais”, não alcançado pelas ações individuais que objetivam a garantia do interesse daquele que requer a prestação jurisdicional de forma individualizada, numa racionalidade de débito-crédito entre Estado e cidadão, voltada para situações pretéritas e pontuais. Canela Júnior (2009, p. 114) entende que apesar de se constituírem em uma modalidade de acesso à justiça assegurada pela inafastabilidade do controle jurisdicional, a concessão individualizada de direitos sociais acaba por não contribuir com a igualdade material e com a democracia social. A tutela individual decorre do não atendimento da política pública relativa à garantia de um direito fundamental e não como uma inadequação dessa política, que acarreta a presunção a favor da dimensão subjetiva pelo Judiciário no sentido de uma “matriz de compreensão sempre ‘pró-direitos

fundamentais’, sem ter em conta os eventuais critérios de priorização que um programa de ação estatal seja chamado a estabelecer” (VALLE, 2016, p. 161).

Nesta linha, Zufelato (2013) afirma que, não obstante os mecanismos processuais que se destinam às pretensões que abarcam as políticas públicas, as ações coletivas, pela natureza de indivisibilidade e de unitariedade da decisão, tem o condão de interferir na política pública de forma mais abrangente, tornando-se, a rigor, as com aptidão para o controle judicial das políticas públicas. Apresenta, contudo, a hipótese das demandas pseudoindividuais, cujo objeto transpõe a individualidade do autor de uma ação individual para uma amplitude da decisão em relação à coletividade, como no caso de ação individual para a adaptação dos meios de transporte público para beneficiar um deficiente físico. No caso de deferimento desta decisão, seus efeitos abrangem todos os deficientes que necessitam deste serviço.

Costa, S. (2016) ao analisar os modos de litigância individual ou coletiva identificados para a efetivação do direito à educação infantil no município de São Paulo constata que a ação individual, ainda que eficiente na garantia do direito, apresenta um reducionismo característico da essência destas demandas que asseguram um direito àquele que ultrapassa as barreiras do acesso à justiça, mas não propiciam a discussão da política pública em sua totalidade, demonstrando assim, pouca potencialidade de transformação da realidade social macro. Ressalta ainda, esta autora que:

Ao permitir que aqueles que ajuizaram demandas tenham suas vagas garantidas, ainda, as demandas individuais institucionalizaram a prática do “fura fila”, consistente na alteração da ordem da lista oficial. Elas não têm sido capazes, porém, de criar pressão ou desconforto suficiente no Poder Executivo para a modificação de política pública e pela redução do déficit de vagas [...]. Há mera mudança de posição na lista em favor de indivíduos que, se por um lado devem ter seus direitos garantidos, por outro lado, estão na mesma condição jurídica e, às vezes, em melhores condições sociais, que aqueles que são deixados para trás. (COSTA, S., 2016, p. 56).

Em arremate, Mendes (2017), ao analisar a influência das decisões judiciais de natureza individual nas creches no município de Campinas-SP, identifica que a inclusão das crianças por meio de medidas judiciais, cria obstáculos quanto à qualidade na prestação do serviço diante da superlotação⁸¹ das instituições.

⁸¹ Em conformidade ao número de crianças por sala, estabelecidos pelos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil do MEC, para o grupo **máximo** de 15 (quinze) alunos, são necessários, no mínimo, 2 (dois) monitores e 1 (um) professor. Dessa forma, para cada turma de aproximadamente 15 (quinze) alunos, é necessária a contratação, em regra por concurso público, pelo Poder Público de aproximadamente 3 (três) profissionais. Aliado a isso, devem ser considerados os investimentos relativos ao maior número de salas e demais componentes da infraestrutura física das instituições de educação infantil (GALVÃO, 2016).

A possibilidade de controle judicial de políticas públicas que supere os desafios demonstrados nas ações individuais, no sentido de uma proteção jurídica equânime que expresse os objetivos constitucionais, projeta-se então, para as ações coletivas⁸². Como modelo deste controle encontram-se as ações que adquiriram gradativa ampliação do ponto de vista normativo como as ações civis públicas, as ações populares e os mandados de injunção coletivos que permitem a tutela de qualquer espécie de direitos transindividuais⁸³ ou a anulação de atos lesivos ao patrimônio público⁸⁴ ou ainda, a satisfação de um direito coletivo diante de ausência normativa, respectivamente (ZUFELATO, 2013). Como esclarece Canela Júnior (2009), o objeto das ações coletivas não se constitui no controle das políticas públicas, mas sim, na violação aos direitos fundamentais, sendo a ação civil pública o instrumento mais adequado, ainda que não adaptado.

Para Arenhart (2015, p. 6), uma discussão judicial sobre políticas públicas necessita ultrapassar a lógica bipolar⁸⁵ dos processos utilizados no país, exigindo a “possibilidade de participação da sociedade, bem como a ampliação da latitude de cognição judicial de modo a permitir que o Judiciário tome contato com todo o problema, sob várias perspectivas”, a fim de compor litígios estruturais⁸⁶, vez que há diversos interesses em jogo e a decisão pode afetar a terceiros. Em complemento, o autor esclarece que o objetivo deste modelo consiste em “decisões que almejam a alteração substancial para o futuro de determinada prática ou instituição” e para tanto, “requerem instrumentos como audiências públicas e o *amicus curiae*”, além da experiência técnica sobre especialistas sobre a temática (ARENHART, 2015, p. 7), num processo dialógico. Puga (2016) ao definir o litígio estrutural esclarece:

[...] un caso puede ser estructural, en términos jurídicos, cuando *regule relaciones por fuera de las partes procesales*. En este sentido será estructural un caso tanto si se invocan derechos sociales, como derechos civiles y

⁸² Zufelato (2013) ilustra como possibilidades reais de controle judicial das políticas públicas sobre educação proferidas pelos tribunais a Apelação cível nº 231.136.5/9-00 que determina a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto a realização de obras em escola pública para acessibilidade para portadores de deficiência e Apelação Cível nº 241.185-5/0-00 que estabelece à Prefeitura Municipal de Teodoro Sampaio e ao Estado de São Paulo ao fornecimento de transporte escolar a crianças e adolescentes.

⁸³ A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (LACP), que disciplina a ação civil pública, prevê em seu artigo 1º serem regidas pelas disposições desta Lei, “sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados [...] IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.” (BRASIL, 1985).

⁸⁴ Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 que regular a ação popular.

⁸⁵ Segundo Arenhart (2015), a lógica bipolar está associada às posições antagônicas entre as partes do processo em que uma deve prevalecer sobre a outra.

⁸⁶ Como exemplo de litígio estruturante, Arenhart (2015) cita a ação civil pública junto à Justiça Federal de Criciúma, iniciada em 1993, pela qual o MP requereu a imposição às mineradoras de carvão e à União (cerca de 24 réus) para realização e efetivação de projeto de recuperação ambiental da região degradada cuja execução ocorreu por meio de processo de monitoramento pelo Ministério Público dos cronogramas de recuperação a serem executados até o ano de 2020.

políticos, y podrá haber casos de derechos sociales que no sean estructurales. De igual forma, podría haber casos estructurales que no se tramiten por vías colectivas, aunque todo caso tramitado de forma colectiva será, por regla, un caso estructural. (PUGA, 2016, p. 41).

Há permissão para o exame judicial da totalidade da política pública que envolva, inclusive, a detecção das limitações estruturais e orçamentárias que viabilize uma decisão mais próxima da realidade e uma reforma estrutural (COSTA, S. 2016), compreendida por

[...] um tipo de adjudicação distinto, caracterizado pelo embate com a burocracia estatal e pela assunção da premissa de que valores constitucionais não podem ser assegurados sem que sejam realizadas mudanças básicas nos arranjos institucionais e nas organizações sociais. (COSTA, S., 2016, p. 57).

Tome-se como exemplo, a situação em que o município ofereça uma instituição de educação infantil que não consiga oferecer os serviços a toda a população, hipótese na qual emerge a invocação para a atuação judicial por meio do oferecimento de mais vagas ou mesmo, construção de mais unidades.

Distintos atores têm legitimidade para ingressar com a ação coletiva, vez que o Brasil adota o “esquema híbrido de legitimados ativos⁸⁷” constituídos pelo Ministério Público, Defensoria Pública, entes da sociedade civil como as associações nos casos de ação civil pública, e do cidadão, no de ação popular (ZUFELATO, 2013, p. 320). A sociedade civil pode representar um mecanismo efetivo de atuação em defesa dos direitos sociais (SANTOS, 2011).

Da legitimação atribuída pela ação civil pública vem à tona outra característica da ação coletiva que está no “equilíbrio de forças entre os litigantes, pois transformam o processo em um embate entre litigantes habituais” (COSTA, S., 2016, p. 57). Para a visualização da atuação no jogo de litigância tanto dos atores legitimados para o ingresso com a ação civil pública como dos atores demandados que atuam de forma contínua, Costa, S. (2016, p. 57) adota a concepção de Galanter sobre *repeat players* que “são tipos ideais [...] que, por já terem participado do jogo da litigância, anteveem-na e, a partir daí, traçam estratégias de atuação pela avaliação dos riscos”. Em tese, a habitualidade e o consequente equilíbrio de forças no campo de disputas jurídicas decorrem porque estes atores: a) possuem conhecimento prévio sobre o tema; b)

⁸⁷ Lei nº 7.347/85: “Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.” (BRASIL, 1985).

mantém acesso a outros especialistas; c) diminuem os custos do trabalho já que a atividade está compactada em uma ação, d) têm maior facilidade de obtenção de informações; e) esforçam-se para a manutenção de uma reputação de agentes eficientes que favorecem o *status* de bom negociador; f) disputam as regras para o conflito na busca de uma jurisprudência favorável que seja aplicada em outros casos, traçando continuamente dessa forma, técnicas de atuação (COSTA, S., 2016). Assim, tanto o Ministério Público, a Defensoria Pública e as associações como os procuradores municipais constituem-se em *repeat players*. E, há identificação pela autora de que a discussão judicial em torno do direito à educação infantil ocorrida mediante ação coletiva adequa-se a esta configuração de campo de disputas.

Estas evoluções das estruturas processuais que envolvem ações individuais e coletivas como os atores envolvidos, aliadas ao reconhecimento dos direitos fundamentais vêm aprimorando a exigibilidade dos direitos sociais pela atuação do Poder Judiciário. Mas, como adverte Rodríguez Garavito (2017, p. 101), “não obstante, sua ênfase na etapa de produção das sentenças há um ponto cego analítico e prático: a etapa de implementação das sentenças” (tradução nossa), em especial, as ações coletivas, o que desencadeia a necessidade de análise sobre como são cumpridas as decisões e se há contribuição dos tribunais no cumprimento dos direitos discutidos em juízo e como corolário das políticas públicas.

Diante desta constatação, Rodríguez Garavito (2017) sinaliza que os efeitos mais gerais do cumprimento de uma sentença podem configurar-se em quatro possibilidades: a) a primeira, denominada pelo autor como “vitórias de papel” ocorrem quando a decisão não se implementa e não produz efeito imediato⁸⁸, por falta de vontade ou capacidade do Poder Público na prestação do serviço determinado pelo Poder Judiciário o que torna esses “casos invisíveis” e demonstram “derrotas silenciosas para os demandantes como para os tribunais”; b) a segunda possibilidade, denominada “ganhar perdendo” pela qual a sentença prolatada não é executada, mas consegue produzir alguns efeitos positivos⁸⁹; c) a terceira possibilidade - “soma zero” consiste nas situações em que uma sentença produz efeitos que “acabam por diluir o cumprimento do direito em questão” como no caso das ações individuais para solicitação de

⁸⁸ Rodríguez Garavito (2017) afirma que a sentença de papel pode não significar que se trate de uma sentença estéril, visto que existe a possibilidade de produção de efeitos indiretos como a coalizão de forças de Organização Não Governamental (ONG) e movimentos sociais para utilização de novas estratégias de atuação.

⁸⁹ Como exemplo da sentença de papel, Rodríguez Garavito (2017) cita a decisão da Corte Constitucional da África do Sul que foi favorável aos residentes de baixa renda de Johannesburgo à prestação dos serviços de eletricidade interrompidos arbitrariamente, mas que não se implementou em virtude de roubo da fiação elétrica por vândalos. Mas tal decisão teve efeitos indiretos importantes como o surgimento de novos processos que tiveram o caso como precedente.

medicamentos⁹⁰ que, de certa forma, podem diminuir o gozo dos direitos coletivos, em especial o de parcelas mais vulneráveis que não têm acesso à justiça; d) por fim, o “litígio de soma positiva” pelo qual o cumprimento efetivo da sentença alcança com maior amplitude a efetivação coletiva dos direitos sociais. Como ilustração dessas mencionadas possibilidades, Rodríguez Garavito monta o Quadro 7 a seguir:

Quadro 7 - Combinações entre cumprimento e efeitos das sentenças sobre os direitos sociais

		¿Impacto positivo?	
		No	Sí
Cumplimiento	No	I. Sentencias de papel	II. “Ganar perdiendo”
	Sí	III. Litigio de suma cero	IV. Litigio de suma positiva

Fonte: Rodríguez Garavito (2017, p. 102).

Em um litígio cuja discussão abarque a efetivação dos direitos sociais, o destino das decisões judiciais é dependente, portanto, tanto da atuação dos *repeat players* como das declarações de reconhecimento dos magistrados, das estratégias fixadas para o cumprimento e das reações posteriores de diferentes sujeitos como os *policy makers*. Partindo desta análise de atuação, é possível averiguar que tipo de decisões possui maior probabilidade de produção de efeitos amplos e positivos na materialização dos direitos sociais. Nesse sentido, Rodríguez Garavito (2017, p. 106-109) explicita os efeitos⁹¹ em: a) materiais, aqueles capazes de produzir modificações perceptíveis na conduta de indivíduos ou grupos; b) simbólicos, que conduzem a transformação cultural ou ideológica, pois consistem na alteração de ideias, percepções e concepções sociais com relação à matéria objeto do caso; c) diretos, são os que atingem os interessados do caso como, litigantes, os organismos estatais, aqueles destinatários da determinação judicial; e, d) indiretos, os de alcance não previstos na sentença que afetam não só as partes do processo como outros sujeitos sociais, consoante os exemplos descritos na tipologia ilustrada a seguir:

⁹⁰ Demanda judicial muito frequente na América Latina, em especial, no Brasil (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017).

⁹¹ As pesquisas sobre impacto das decisões dividem-se em dois grupos: a) neorealistas que abordam os impactos diretos e visíveis; b) construtivistas que, apoiados na concepção de Bourdieu visualizam as relações entre direito e sociedade (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017).

Quadro 8 - Tipos e exemplos dos efeitos das decisões judiciais

	Directo	Indirecto
Material	Diseño de políticas públicas, como se ordena en la sentencia.	Formación de coaliciones activistas para influenciar la cuestión afectada.
Simbólico	Definir y percibir el problema como una violación de derechos.	Transformar la opinión pública sobre la urgencia y la gravedad del problema.

Fonte: Rodríguez Garavito (2017, p. 110).

Por possuírem as decisões judiciais efeitos distintos e imprevistos, condicionados pela complexidade de cada litígio sobre as políticas públicas, as sentenças podem ser classificadas em monológicas – aquelas em que não há diálogo entre as instituições, produzindo efeitos limitados, e em sentido oposto, as dialógicas, caracterizadas pelo diálogo, com efeitos mais amplos.

Rodríguez Garavito (2017, p. 119), com o fim de ampliar o alcance das decisões de soma positiva, defende que as sentenças judiciais sejam realizadas de forma dialógica entre as instituições, a fim de contribuírem para a proteção dos direitos sociais por meio de uma razoável “natureza democrática das intervenções judiciais que promovem a colaboração entre os diferentes ramos do poder e a deliberação sobre questões políticas” em oposição às críticas clássicas de déficit democrático e de *expertise* do Judiciário.

Para que isso ocorra, o grau de uma sentença dialógica que produza efeitos positivos depende dos fatores associados: a) ao conteúdo substantivo da decisão, b) às medidas judiciais impostas e c) aos mecanismos de acompanhamento da decisão (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017). O conteúdo substantivo das decisões consubstancia-se na declaração sobre a violação dos direitos fundamentais e qual a medida de proteção a ser fixada que tanto pode estar nas sentenças monológicas como nas dialógicas e implicam num reconhecimento de direitos fortes.

Já com relação às medidas judiciais impostas, há que se fazer uma distinção entre sentenças monológicas que fixam de forma pontual as determinações para o cumprimento, e nesse sentido, assumem a característica de fortes, e as dialógicas que se caracterizam pela inclinação de estabelecer linhas gerais para o cumprimento e atribuir a outros Poderes o desenho e a execução, em respeito à separação de poderes, revelando-se como medidas judiciais débeis

ou fracas. No que se refere aos mecanismos de acompanhamento da decisão, Rodríguez Garavito (2017) ensina que as decisões dialógicas se inclinam ao debate entre os autores sobre as alternativas de políticas públicas mais adequadas ao problema objeto do conflito, enquanto nos processos monológicos, o detalhamento da política pública se desenvolve no curso do acompanhamento. Conclui o autor:

Las decisiones más dialógicas en los casos estructurales involucran: reconocimiento claro de la exigibilidad judicial del derecho en cuestión (derechos fuertes); asignación de las decisiones de política pública a las ramas electas del poder, al tiempo que se establece un mapa claro para medir el progreso (medidas judiciales moderadas); y supervisión activa de la ejecución de las órdenes del tribunal mediante mecanismos participativos como las audiencias públicas, los informes de progreso y las decisiones sobre el seguimiento (seguimiento fuerte) (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017, p. 122-123).

Quadro 9 - Comparação entre sentenças em ações coletivas estruturais monológicas e dialógicas

	Declaração de Direitos	Sentenças Judiciais	Acompanhamento da decisão	Impacto
Monológicos	Forte	Forte	Fraco	Fraco
Dialógicos	Forte	Fraco	Forte	Forte

Fonte: Elaborado pela autora em 2019 a partir de Rodríguez Garavito (2017).

O autor cogita que as sentenças dialógicas “tienen impacto más profundo porque se ocupan de dos obstáculos prácticos fundamentales para la ejecución de las decisiones estructurales: la resistencia política y la capacidad institucional” (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017, p. 127).

[...] Al otorgar poder a una variedad más amplia de interesados en participar en el seguimiento, los tribunales generan efectos directos e indirectos que pueden ayudar a superar la resistencia política. El efecto principal es la participación directa de actores políticos, como las ONG de derechos humanos, los organismos administrativos orientados a la reforma, y aquellas organizaciones de base que pueden incorporar, como parte de su propio programa de acción, el impulso al cumplimiento de la sentencia, con lo que se convierten en una fuente de poder compensatorio contra el *statu quo*. Además, las órdenes de esta naturaleza pueden llevar a la formación de coaliciones políticas para apoyar al tribunal que toma la decisión y generar una cobertura de los medios de comunicación que potencie los efectos materiales y simbólicos del caso. [...] Respecto a lo segundo, la capacidad institucional, los mecanismos del activismo dialógico pueden ayudar a los tribunales a ocuparse de las deficiencias institucionales para solucionar problemas socioeconómicos complejos. Para reconocer que los tribunales carecen del conocimiento técnico, el personal y los recursos necesarios (por no hablar de la legitimidad) para elaborar y ejecutar las soluciones a problemas tan complicados como el

desplazamiento forzado o la falta de acceso a medicamentos esenciales no hay que ser un formalista jurídico. Sin embargo, eso no significa que los tribunales no puedan provocar y moderar un diálogo entre las autoridades públicas y los actores de la sociedad sobre estas cuestiones, frente a fracasos extendidos de las políticas públicas y violaciones masivas de los DESC. (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017, p. 127-128).

À medida que são identificados os modos de atuação do Poder Judiciário provocado pelas ações individuais e coletivas; as relações entre o cumprimento das decisões judiciais e os efeitos nas políticas públicas, multiplicam-se as pesquisas para a compreensão sobre as potencialidades de materialização dos direitos fundamentais por meio do Poder Judiciário. Nesta vertente, no próximo item constam as decisões sobre a judicialização infantil no país. Na seção 5 à frente, ocorre a verificação sobre a atuação do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás nas demandas de educação infantil, o impulso desta pesquisa.

4.4 Da judicialização da educação à judicialização da educação infantil

Este item tem por objetivo apresentar o percurso histórico da judicialização da educação, com abordagem no posicionamento dos tribunais acerca do direito à educação e as possíveis identificações sobre o perfil da jurisdição na busca de proteção e implementação deste direito.

Como já abordado no item anterior desta seção, no campo do direito à educação, duas configurações diferentes se apresentam ao conhecimento dos tribunais, na potencialidade da discussão das garantias constitucionais de um direito social e os potenciais efeitos nas políticas públicas. A primeira se materializa pela natureza da demanda ou pelo conteúdo da decisão numa matriz coletiva que enseja uma ação de cunho universal e equânime a um determinado ou determinável grupo de pessoas, enquanto a segunda, se concretiza pela demanda individual que almeja uma prestação estatal individual.

Por meio de estudos científicos é possível traçar a experiência judicial sobre o direito à educação. Sem a pretensão de esgotar o assunto, já que no Poder Judiciário são abordados vários temas sobre a educação, será apresentada uma visão breve sobre algumas de suas atuações tanto em ações individuais como coletivas, com enfoque principal na educação infantil.

No plano mundial, o caso *Brown versus Board of education of Topeka* (USA, 1954) é o primeiro destacado na literatura como um ponto na identificação de evolução⁹² da atuação dos tribunais na análise do direito à educação e do princípio da igualdade no constitucionalismo

⁹² Barroso (2009) esclarece que as origens do ativismo judicial se concentram na jurisprudência norte-americana que, em um primeiro momento, manteve uma postura conservadora.

norte-americano, além de ser considerado um caso de litígio estrutural (ARENHART, 2015). Num enfrentamento do racismo, a Suprema Corte julgou que a política da segregação racial nas escolas públicas entre brancos e negros nas instituições escolares era desigual e inconstitucional (BARROSO, 2018; SCAFF; PINTO, 2016; TAVARES, 2009).

Neste caso, Barroso (2018, p. 58) identifica que a decisão foi catalisadora dos movimentos sociais e o “caráter iluminista do julgado se manifestou na superação do senso comum majoritário - que escondia o preconceito por trás dos separados, mas iguais”, mas que na época foi alvo de críticas políticas e doutrinárias, além de resistência ao cumprimento da decisão (FEREJOHN; PASQUINO, 2010). Em complemento, Galvão (2016) afirma que houve um impacto positivo na formulação e implementação da política pública, visto que aquela corte passou a monitorar, por meio da supervisão dos magistrados da justiça federal, a atuação dos Estados, o que permitiu um diálogo entre as instituições.

Com efeito, os magistrados federais, por ordem da Suprema Corte, tiveram papel ativo na supervisão das políticas públicas de miscigenação, notadamente em distritos sulistas, que se utilizavam de subterfúgios para não implementá-las. Os juízes ordenavam, sempre que necessário, a realocação de recursos financeiros e humanos nos casos de descumprimento dos planos iniciais traçados em comum acordo. (GALVÃO, 2016, p. 111).

Também nos Estados Unidos, no ano de 1994, destacou-se uma atuação dialógica entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo no caso *Leandro versus State* (USA, 1994). A Suprema Corte da Carolina do Norte declarou o dever do Poder Público de prestar educação pública de qualidade para todas as crianças, ajustando com as autoridades o planejamento de expansão com qualidade, com a fixação de medidas específicas, além de monitoramento da implementação a cada três anos (GALVÃO, 2016). Em 2004, aquela corte declarou que os estudantes, incluindo as crianças de quatro anos, estavam em risco diante do direito negado, condicionado pelo financiamento escolar.

A experiência judicial brasileira sobre o direito à educação e a judicialização é exposta de forma crescente pela literatura científica (ERHARDT, 2017; GOTTI, 2016; 2017; MARINHO, 2009; OLIVEIRA, Rafaela, 2011; OLIVEIRA, Romualdo, 1999; SCAFF; PINTO, 2016; SILVEIRA, A. 2006, 2008, 2010; TRANNIN, 2014) e sobre o direito à educação infantil (CORRÊA, 2014; FELDMAN, 2017; GONÇALVES, 2018; MASSON, 2015; MENDES, 2017; MORAES, 2016; OLIVEIRA, Rafaela, 2015; SILVA, E., 2016; TAPOROSKY, 2017; TAPOROSKY; SILVEIRA, 2019; UEQUED, 2018; VICTOR, 2011; XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2017). Importantes decisões que avançam na proteção desse direito demonstram a

judicialização da educação, especialmente após a CF/1988 (CURY; FERREIRA, 2009; RANIERI, 2017).

Tendo em conta a relevância institucional pela atuação como Tribunal Constitucional do país e a função uniformizadora em relação aos outros tribunais, o Supremo Tribunal Federal (STF) constitui-se num ambiente privilegiado para a análise dos direitos fundamentais e grande catalisador da judicialização da política (SCAFF; PINTO, 2016). Scaff e Pinto (2016) identificaram, no período de 2003 a 2012, um aumento significativo de demandas judiciais que discutem a garantia da efetividade da educação pública, motivado pelas modificações no texto constitucional advindas das emendas à Constituição nº 14/1996 e nº 53/2006, bem como da estruturação normativa pela LDB, Planos Nacionais de Educação, associadas às crises institucionais do Legislativo e Executivo e ao crescente protagonismo judicial nas políticas públicas.

A temática mais presente no STF, neste período, de acordo com Scaff e Pinto (2016), referiu-se às demandas por acesso às vagas na educação infantil (20%), seguida pelos debates acerca do conflito entre o Poder Legislativo e Executivo para a elaboração de normas educacionais (17%), contratação temporária de profissionais da educação pública (14%), conflitos entre a União e Estados quanto à competência legislativa (11,5%), responsabilidade do Estado quanto à garantia do direito à educação e ao financiamento (8,5%); poder de regulação pelo Estado acerca das instituições educacionais privadas (5,5%). Foram identificadas, ainda, naquela pesquisa as demandas sobre a permanência de turma na modalidade jovens e adultos, escolha dos dirigentes por eleição direta, piso salarial de profissionais do magistério, omissão do presidente quanto à erradicação do analfabetismo. Destacam Scaff e Pinto (2016) que as demandas no STF ocorreram no âmbito de ações individuais ou naquelas em que os interessados poderiam ser individualizados, o que não se traduziu em uma abordagem da dimensão coletiva sobre o direito à educação e nem em um diálogo com a área educacional. Este último ponto, é corroborado por Gotti (2017, p. 45) que verificou ausência de “apoio técnico para subsidiar os magistrados em suas decisões”.

De modo a demonstrar a evolução do debate sobre as questões educacionais discutidas naquela corte⁹³, Ranieri (2017) configura um cenário de judicialização dividido em duas fases. A primeira, entre os anos de 2000 e 2013, a fase do direito à educação consistente no acesso à educação que requer uma prestação positiva do Estado, representando os direitos de igualdade, cujos casos paradigmáticos são o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (RE-AgR) nº

⁹³ Entre os anos de 2000 e 2015, o STF recebeu mais de 4 mil ações sobre o tema educação (RANIERI, 2017).

410.715-5/SP⁹⁴, referente à Educação Infantil no município de Santo André-SP e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186/DF⁹⁵ e Recurso Extraordinário (RE) nº 597.285/RS⁹⁶, relativos às cotas universitárias.

Já a outra fase, com início em 2015, caracterizada pelos direitos na educação, refere-se às ações sobre direitos de liberdade que requerem uma abstenção do Estado “próprias das garantias dos direitos individuais” e representam os pedidos que “reclamam a defesa das liberdades no campo da Educação (liberdade de aprender, ensinar, pesquisar; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas), o ensino religioso facultativo etc.” (RANIERI, 2017, p. 129-130), verificadas nos casos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4439/DF⁹⁷ acerca do ensino religioso e o Recurso Extraordinário (RE) nº 888815/RS⁹⁸ sobre o ensino domiciliar.

A visão da trajetória das decisões proferidas no STF revela a tônica dos processos de efetivação dos direitos à educação, a eficácia dos instrumentos para a proteção judicial dos direitos sociais, elencados constitucionalmente e para a promoção de políticas públicas, e a importância da atuação desta corte na implementação (RANIERI, 2017).

Postas estas ponderações, vale examinar o precedente fixado para a educação infantil (que interessa para o objeto deste estudo) cunhado no acórdão proferido no Recurso Extraordinário - RE-AgR nº 410.715-5/SP (BRASIL, 2005) que, por meio do voto condutor do Ministro Celso de Melo, determinou a obrigatoriedade de prestação de serviços também na educação infantil - creche e pré-escola. Ranieri (2017) aponta como argumentos principais contidos no acórdão: a) a prerrogativa indisponível atribuída pelo artigo 208, inciso IV da CF/1988 à educação infantil, que garante o atendimento às crianças de 0 a 6 anos⁹⁹; b) imposição derivada da Constituição ao Estado quanto à oferta de vagas; c) o direito fundamental à educação infantil não se subordina à discricionariedade administrativa; d) ainda que a temática esteja inserida na reserva do possível, cabe aos Municípios a oferta de vagas diante do mandamento do artigo 208, inciso IV e da responsabilidade prioritária derivada do artigo 211,

⁹⁴ STF, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (RE-AgR) nº 410.715-5/SP <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>.

⁹⁵ STF, de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186/DF <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=278000>.

⁹⁶ STF, Recurso Extraordinário (RE) nº 597.285/RS <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5455998>

⁹⁷ STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4439 <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314650271&ext=.pdf>

⁹⁸ STF, Recurso Extraordinário (RE) nº 888815/RS <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4774632>

⁹⁹ Vale destacar que referido acórdão foi proferido anteriormente à edição de EC nº 53/2006, que alterou o artigo 208, inciso IV, para garantir a educação infantil às crianças até cinco anos.

§2º da CF/1988; e) o Poder Judiciário não pode se eximir da efetividade dos direitos sociais, conquanto não seja sua tarefa natural, sendo legítimo o seu papel em determinar ao Poder Público a implementação de políticas públicas, previstas constitucionalmente e não efetivadas, que pudessem comprometer a eficácia dos direitos sociais em aval à tese de controle dessa política pública.

Foi o STF que consolidou o direito à Creche e à Pré-Escola como um direito exigível, afastando a interpretação inicial de que tal direito se tratava de mera norma programática. Difícil mensurar o impacto simbólico, político e judicial dessa decisão do STF na política educacional, já que ela provocou uma ampla revisão da jurisprudência dos tribunais. Assim, o questionamento desse direito no âmbito do Judiciário favoreceu o processo de consolidação do Direito Educacional das crianças pequenas, além de constituir um importante instrumento para a democracia e a justiça social. (XIMENES; SILVEIRA, 2017, p. 80).

Esta tese fixada pela corte suprema brasileira acabou por influenciar/legitimar os outros tribunais como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto ao controle judicial de políticas públicas (VALLE, 2016). Cabe ressaltar o efeito indireto interno produzido pelo precedente da judicialização da educação infantil firmado pelo STF relativo à tendência de moldagem da jurisprudência das instâncias inferiores (XIMENES; SILVEIRA, 2017), em especial nas demandas individuais.

Ademais, anos depois adveio a EC nº 59/2009 como uma das repercussões deste precedente jurisprudencial (RANIERI, 2017). É de se ter em conta que até o ano de 2005, a jurisprudência considerava que o fornecimento da educação infantil era uma faculdade e não uma obrigação estatal (MARINHO, 2009; SILVEIRA, A., 2010), e que a modificação de posicionamento ocorreu após este ano. Neste ponto, Ranieri (2017) informa que o STJ inovou em relação ao STF ao manifestar que o cumprimento da obrigação quanto ao atendimento é de exclusividade do Poder Público, por meio de sua rede de ensino dos Municípios, não sendo admitidas as filas de espera por vagas.

Dessa forma, para além da lógica da tutela discutida em juízo, o RE-AgR nº 410.715-5/SP apresenta os efeitos materiais e diretos naturais da decisão, mas ainda, efeitos indiretos, de norteamiento jurisprudencial e simbólicos, de edição de norma constitucional de maior proteção da educação infantil e de aumento pela procura por vagas pela população e oferta pelo Poder Público, conforme a classificação de Rodríguez Garavito (2017).

A jurisprudência firmada pelo STF, todavia, não possui efeito vinculante em relação aos outros tribunais¹⁰⁰. Diante disso, a desigualdade de decisões¹⁰¹ proferidas em ações judiciais, de caráter individual e coletivo, pode ser avistada no país, tanto no sentido de efetivação dos direitos enquanto fundamentalidade subjetiva que gera barreiras intransponíveis, inclusive, para os atores estatais, como na autocontenção em relação ao direito à educação infantil, em razão, neste último caso, da vinculação à política pública desenhada pelo Poder majoritário ou pelo condicionamento à reserva do possível, demonstrando assim, um contínuo campo de disputas para a efetivação deste direito (TAPOROSKY; SILVEIRA, 2019).

Em pesquisas realizadas no Tribunal de São Paulo (TJSP), Silveira, A. (2012, p. 362), identificou distintas decisões na primeira instância como na fase recursal na segunda instância, “não havendo consenso entre os desembargadores acerca da interferência do Judiciário sobre a determinação do município em atender, por exemplo, aos pedidos de vaga, pois essa tarefa consiste numa atividade discricionária do Poder Executivo”. Situação que pode ser demonstrada também no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, consoante pesquisa realizada por Freitas Filho (2019) apresentou decisões concessivas (DISTRITO FEDERAL, 2017) do direito de acesso como denegatórias (DISTRITO FEDERAL, 2018). Neste último caso, por entenderem que a ação individual gera violação à isonomia, visto que a inclusão de criança em instituição de educação infantil em detrimento de lista de espera causaria prejuízo às outras crianças em situação similar.

Macedo (2018, p. 102), em pesquisa realizada sobre a dinâmica da judicialização da educação infantil no Município de Curitiba, identificou que o Tribunal de Justiça do Paraná tem se posicionado favoravelmente às demandas do primeiro grau (98% dos casos), quando se encontram na fase de sentença, mas adota um posicionamento pela “barragem do movimento de judicialização, concedendo a suspensão das decisões favoráveis à pretensão de vaga em creche no município, enquanto não são proferidas decisões definitivas na ACP e nas ações

¹⁰⁰ Sublinhe-se que no cenário complexo de atuação dos tribunais na educação infantil, o Supremo Tribunal Federal reconheceu em 2012 a existência de repercussão geral no tocante ao dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade, dito de outra maneira, na auto aplicabilidade do artigo 208, IV da CF/1988, consoante o Recurso Extraordinário nº 1.008.166 – Tema 548, que se encontra na fase de conclusão ao relator desde novembro de 2018, cuja decisão permitirá a padronização da jurisprudência em escala nacional.

¹⁰¹ Um indicador sobre a motivação da desigualdade nas decisões pode ser retirado do estudo realizado por Vianna, Carvalho e Burgos (2018, p. 109) que realizaram pesquisa com magistrados e identificaram que “entre os magistrados de 1º grau, quase 52% entendem que o juiz não deve se pautar por jurisprudências (Questão 54) e que o ‘sistema de súmulas e precedentes vinculantes afeta a independência do (a) magistrado (a) em sua interpretação das leis e em sua aplicação’ (Questão 55)”.

individuais em trâmite” como uma estratégia de *timing*¹⁰² para a não concessão da política de expansão.

Uma das respostas dadas pelo Executivo para o cumprimento das decisões é a inclusão de crianças em unidades conveniadas, que conduz a críticas quanto à qualidade do serviço e às condições de infraestrutura das unidades para esse objetivo (OLIVEIRA; SILVA; MARCHETTI, 2018). Repercussões quanto à inclusão de crianças na educação infantil, em especial de 0 a 3 anos, por meio de determinação judicial podem ser visualizadas na pesquisa de Jochi (2018, p. 114) no município de Sorocaba sob a percepção de professores, identificando superlotação das creches e que “a atuação docente, a qual envolve tanto o cuidar e o educar, além do brincar e as interações com as brincadeiras, foi marcada pelo aligeiramento das ações pedagógicas tendo em vista a realidade existente na creche”, demonstrando a necessidade de participação ativa em movimentos para a busca da qualidade da educação infantil.

Ainda na problemática das ações individuais, fato é que o primeiro lugar do *ranking* de judicialização, ocupado pela educação infantil no STF, perdura nos tribunais de justiça (SILVEIRA, A., 2010). Em que pese a grande quantidade de ações judiciais dessa natureza que chegam ao Poder Judiciário, pode-se considerar, ainda, pouco significativa diante da demanda manifesta por vagas. Dito de outro modo, se comparado tal volume da judicialização com os dados do IBGE sobre o ano de 2015, acerca do interesse dos responsáveis por crianças abaixo de 4 anos de idade em matriculá-las em instituições de educação infantil, é possível inferir que há uma tendência para um preocupante ciclo de judicialização em caso de demandas individuais.

Isso, porque o IBGE (2017), ao investigar 10,3 milhões de crianças de menos de 4 anos de idade, identificou que 7,7 milhões (74,4%) não estavam matriculadas em creche ou pré-escola e, dentre este universo de crianças não matriculadas, 4,7 milhões (61,8%) de responsáveis demonstraram interesse na matrícula nestas instituições mediante a procura pelo município (58,7%) ou mesmo, pelo Poder Judiciário (0,2%) como demonstrado na Tabela 14 a seguir:

¹⁰² Segundo Taylor (2007, p. 242) *timing* é uma das estratégias políticas adotadas pelo Poder Judiciário “seja sustentando políticas públicas que apoiam ou atrasando a derrota daqueles que eles acreditam ser de constitucionalidade duvidosa, porém preferíveis”.

Tabela 14 - Distribuição das crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujos responsáveis tinham interesse em matriculá-las em creche ou escola, por Grandes Regiões, segundo a ocorrência e a tomada de alguma ação para conseguir vaga em creche ou escola - 2015

Ocorrência e tomada de alguma ação para conseguir vaga em creche ou escola	Distribuição das crianças de menos de 4 anos de idade que não eram matriculadas em creche ou escola, mas cujos responsáveis tinham interesse em matriculá-las em creche ou escola (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Não tomaram qualquer ação	56,8	73,6	69,0	45,4	42,7	52,8
Tomaram alguma ação	43,2	26,4	31,0	54,6	57,3	47,2
Contato com creche, prefeitura ou secretaria para informações sobre existência de vagas	58,7	76,1	78,1	49,2	52,7	51,6
Inscrição em fila de espera para vagas	37,3	17,3	14,5	48,3	45,9	43,4
Contato com parentes, conhecidos ou amigos que poderiam ajudar a conseguir vaga	3,8	6,3	7,3	2,4	0,8	4,8
Ação judicial solicitando vaga	0,2	0,2	0,1	0,1	0,6	0,2

Fonte: IBGE (2017, p.36), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015.

Pesquisa realizada no Distrito Federal confirma esse panorama quantitativo de demanda manifesta *versus* judicialização, conforme descrição:

No ano de 2017, a Uniplat/Plano Piloto¹⁰³ recebeu 67 crianças matriculadas por força de decisão judicial, em contraste com 16.620 (dezesseis mil, duzentas e sessenta) crianças inscritas e aguardando vaga, o que indica que a vazão no quantitativo de crianças contempladas em virtude de intervenção judicial não corresponde a 1% (um por cento) do universo de crianças cadastradas e que aguardam vaga. Correspondem a 0,41% (quarenta e um centésimos por cento). (FREITAS FILHO, 2019, p. 203-204).

Significa dizer que, ainda que haja um aumento de ações judiciais decorrentes de conscientização da população - num movimento de lutas políticas pela garantia de um direito (SILVEIRA, A., 2010) e de decisões para a efetivação do direito à educação infantil -, tal quadro alerta para a hipótese de um ciclo que se inicia na ausência de prestação pelo Poder Público. De um lado, como consequência de escolhas políticas (DYE 1984), produzidas no contexto das relações sociais de poder expressas na *politics* (AZEVEDO, 2001). Do outro, a busca ao Judiciário por meio de demandas individuais, requeridas pelos titulares do direito violado, cujas decisões, numa racionalidade débito-crédito que não abordam a política pública sob os aspectos da coletividade (BARCELLOS, 2008; ZUFELATO, 2013; VALLE, 2016; KIM, 2017; CALLEGARI, 2017).

¹⁰³ UNIPLAT/ CRE/ DF - Unidade Regional de Planejamento Educacional e de Tecnologia na Educação da Coordenação Regional de Ensino do Distrito Federal.

Silveira, A. (2013, p. 383) enxerga nesta situação uma estratégia, “talvez não a mais adequada, mas a possível, de fazer com que o poder público implemente ou reformule uma política pública”, caso não se consolide uma posição favorável à concessão de direitos por meio das ações de natureza coletiva.

No campo do efetivo controle das políticas, representado pela atuação dos tribunais na análise das ações coletivas, em especial, ações civis públicas, também é possível identificar a trajetória por meio da produção científica. As decisões que demonstram uma autocontenção na atuação do Poder Judiciário, quanto à concessão dos pedidos de acesso à educação infantil, admitem os apontamentos relacionados aos déficits democráticos e de *expertise* deste Poder, a exemplo dos argumentos de separação de poderes, discricionariedade administrativa e escassez de recursos que impossibilitam uma interferência no Judiciário (SILVEIRA, A., 2013; CORRÊA, 2014; UEQUED, 2018).

Nesse sentido, Taporosky e Silveira (2019) analisaram os fundamentos das decisões dos Tribunais de Justiça, no período de 2005 a 2016, para a denegação do direito à educação que, na maioria, são objeções de ordem econômica, destoando assim, do precedente fixado pelo STF em 2005, e que reafirmam as desigualdades nas decisões brasileiras.

Marco decisório relativo às decisões coletivas sobre a educação infantil para a efetivação do direito surge com duas ações civis públicas¹⁰⁴ propostas em 2008 e 2010 por ONG's¹⁰⁵ em face do município de São Paulo para a criação de 150 mil novas vagas em educação infantil até 2016, cunhado pelo diálogo institucional para a efetivação das políticas públicas, que permitiu analisar os efeitos da judicialização sobre o processo das políticas públicas (CORRÊA, 2014; RIZZI; XIMENES, 2014; XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2017), configurando-se em um processo estrutural. Na primeira instância, os processos foram extintos sem julgamento do mérito, sob o fundamento de invasão da discricionariedade do Poder Executivo. Ao analisar conjuntamente os recursos, o Tribunal de Justiça paulista decidiu pela conversão do julgamento em audiência pública. Inovou, portanto, quanto ao procedimento pela realização desta audiência, promovendo um amplo diálogo com a área educacional, sociedade civil e representantes do município que forneceram apoio técnico para subsidiar o Judiciário, num caminho de superação do déficit de *expertise*. E, indo além na tomada de decisão, o Tribunal de Justiça de São Paulo inovou quanto ao acompanhamento da formulação e implementação da

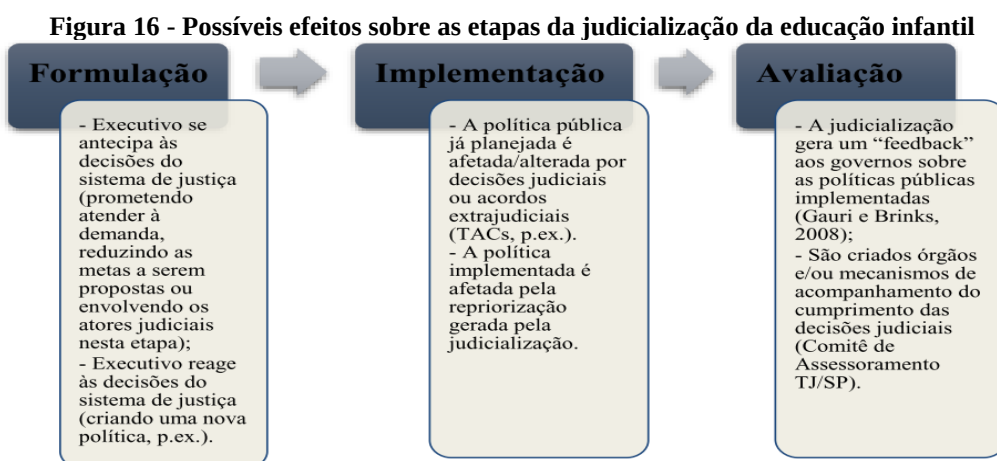
¹⁰⁴ Ação Civil Pública nº 002.08.150735-6 e Ação Civil Pública nº 002.10.063099-7.

¹⁰⁵ Dentro do Movimento Creche para Todos podem ser citadas: a Ação Educativa, o Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (Cdhep), o Instituto de Cidadania Padre Josimo Tavares (CORRÊA, 2014; XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2017)).

política, determinando ao município a apresentação de plano de trabalho para a ampliação de vagas, construção de unidades e reserva orçamentária nos próximos exercícios financeiros, bem como a criação do Comitê de Assessoramento junto à Coordenadoria da Infância para análise conjunta com o Poder Executivo dos relatórios semestrais, a fim de promover um diálogo institucional para a superação do déficit democrático. Nesta decisão estrutural, são perceptíveis os efeitos mais profundos, visto que atingiram além da declaração do direito, os obstáculos para sua execução da resistência política e da capacidade institucional (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017).

Numa aproximação analítica entre o modelo processual de ciclo de políticas públicas e judicialização, a partir deste novo modo de decisão, Ximenes, Oliveira e Silva (2017) formulam o esquema apresentado na Figura 16 a seguir sob a perspectiva de análise dos efeitos da judicialização nas etapas de ciclo de políticas de educação infantil, salientando que:

[...] a proposta das "etapas da judicialização da educação infantil" pressupõe que as decisões judiciais e extrajudiciais dos órgãos que compõem o sistema de justiça afetam-no diferentemente, provocando efeitos institucionais para seus órgãos. Pressupõe também que diferentes abordagens ou estratégias de judicialização podem provocar efeitos diretos igualmente diversos em cada etapa do ciclo de formulação, implementação e avaliação, com efeitos indiretos nas demais etapas, com o que modifica a própria pauta de judicialização. (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2017, p. 9).



Fonte: Ximenes, Oliveira e Silva (2017, p. 09).

Esta visualização macro da judicialização da educação, que revela um Poder Judiciário mobilizado pela efetivação de direitos à educação infantil quando analisa ações individuais, mas que apresenta percalços para a efetivação deste direito, sob a ótica das ações coletivas (GOTTI, 2017), servem de subsídio para comparação com a realidade da atuação do Tribunal de Justiça de Goiás nas políticas públicas de educação infantil na seção 5.

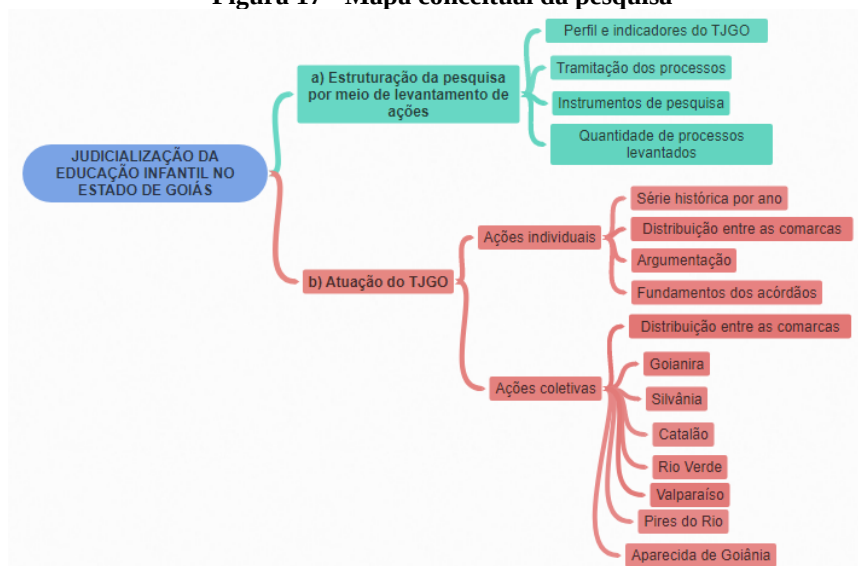
5 JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DE GOIÁS

Nas seções anteriores constatou-se a consagração constitucional dos direitos fundamentais orientada para uma centralidade da pessoa humana, determinando ao Estado a missão de atuação positiva para a satisfação das necessidades coletivas como a educação. Ademais, verificou-se a configuração da proposição da educação infantil a partir dos textos constitucional e legal que compõem o arcabouço normativo como direito fundamental de natureza social e os meios de proteção desse direito.

A materialização do direito vem se apresentando lentamente no cenário nacional, condicionada pela historicidade própria das relações sociais e pelos campos de disputas, instituindo-se atualmente, por políticas públicas de universalização da pré-escola, iniciadas pela EC nº 59/2009 e ampliação da creche por leis que dispõem sobre o Plano Nacional de Educação. Um dos caminhos para a materialização do direito diz respeito ao fenômeno da judicialização mediante a procura pelo Poder Judiciário, como espaço de discussão para a expansão dos direitos fundamentais e das instituições criadas para sua promoção. Quer sob a forma individualizada, quer coletiva, apresentam-se as demandas judiciais pelo direito à educação infantil.

Esta seção se dedica à evidenciação da judicialização da educação infantil no Estado de Goiás, apresentando o percurso metodológico para o levantamento de dados e o desenvolvimento da compreensão do modo e da medida da atuação do Poder Judiciário goiano no controle judicial de políticas públicas como delineado no mapa mental a seguir:

Figura 17 - Mapa conceitual da pesquisa



Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

5.1 Percurso metodológico para a compreensão do fenômeno da judicialização da educação infantil em Goiás

Antes da apresentação do percurso metodológico para a percepção da atuação do Judiciário, é conveniente discorrer sucintamente, sobre o perfil e os indicadores da Justiça estadual goiana, bem como o itinerário das ações judiciais acerca da educação infantil neste poder.

A oferta da educação infantil está inserida na atribuição prioritária dos municípios em cooperação com a União e estados, nos termos dos artigos 30, VI e 211, §2º da CF/1988 (BRASIL 1988) e do artigo 11 da LDB (BRASIL, 1996), competindo ao Poder Judiciário estadual o julgamento nas ações em que este ente figure, conforme leitura dos artigos 106 a 126 da CF/1988. Excepcionalmente, nos casos em que ocorre o ajuizamento com o objetivo de discutir o direito à educação infantil em face da União, compete à Justiça Federal o julgamento, por força do disposto nos artigos 108, inciso II e 109, inciso I da CF/1988 (BRASIL, 1988).

Segundo o Relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Justiça em números 2020, que apresenta informações sobre o exercício de 2019, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás possuía características de um tribunal de porte médio, com 392 unidades judiciárias instaladas em 127 municípios, o que representa que as estruturas do Judiciário estão disponíveis para 92,1% da população goiana. Possui 379 magistrados, dentre estes, 41 desembargadores e 12.059 servidores (CNJ, 2020). A despesa do poder judiciário estadual goiano no ano de 2019 foi de R\$ 2.249.339.914,00, com custo médio por habitante correspondente a R\$ 320,20¹⁰⁶ (CNJ, 2020).

Com relação ao acesso à justiça houve o ingresso de 547.665 novas ações no que se refere ao TJGO no ano de 2019, sendo 7.363 novos casos a cada 100.000 habitantes (CNJ, 2020). A quantidade de casos novos por magistrado foi de 1.446 processos no 1º Grau e 1.070, no 2º Grau neste período (CNJ, 2020). Comparando-se o índice de produtividade com outros tribunais de porte médio, o Tribunal de Justiça de Goiás ocupou o 4º lugar.

O tempo médio de tramitação de um processo, concernente ao tempo de recebimento da ação até o julgamento da sentença no 1º Grau, é de 3 anos e 1 mês, enquanto no 2º Grau é de 4 meses (CNJ, 2020). O período de trâmite está atrelado, entre outros fatores, à quantidade de ingresso de ações e à taxa de congestionamento de processos. No ano de 2019, o índice de

¹⁰⁶ Segundo o relatório do CNJ (BRASIL, 2020, p. 77), “apesar da expressiva despesa do Poder Judiciário, os cofres públicos receberam durante o ano de 2019, em decorrência da atividade jurisdicional, cerca de R\$ 76,43 bilhões, um retorno da ordem de 76% das despesas efetuadas. Esse foi o maior montante auferido na série histórica. Somente em 2009 e 2018, a arrecadação superou o patamar de 60%”.

atendimento à demanda foi de 137% no 1º Grau e de 126% no 2º Grau, enquanto o índice de represamento de processos judiciais foi de 68% no 1º Grau e 34% no 2º Grau (CNJ, 2020).

O relatório de 2020 indica, ainda, que a fase de conhecimento, na qual o juiz analisa as argumentações das partes e provas produzidas para a prolação da sentença, é mais célere que a fase da execução, na qual se dá a concretização do direito. Na fase de execução se concentram grande parte dos casos em tramitação. Um dos motivos se deve à taxa de congestionamento de processos do 1º Grau que é de 65% na fase de conhecimento e de 73%, na fase de execução (CNJ, 2020). O 1º Grau do TJGO, onde os processos são iniciados, apresentou tempo médio de duração do processo (que significa o período de tramitação da inicial até a sentença) de 1 ano e 8 meses na fase de conhecimento e, de 3 anos e 8 meses, na execução, embora o índice de atendimento à demanda tenha sido superior a 100%, tanto no 1º Grau como no 2º Grau. (CNJ, 2020).

Estes últimos resultados demonstram o gargalo que permanece na morosidade da tramitação processual, sobretudo na execução, que repercute na efetivação da educação infantil quando discutida especialmente, no âmbito das ações civis públicas como se verá adiante, “podendo constituir-se em obstáculo para a eficácia de se recorrer ao Judiciário para a implementação dos direitos sociais” (SILVEIRA, A., 2010, p. 101). Outrossim, tais indicadores permitem a visualização do aumento dos custos relativos às demandas judiciais, inclusive naqueles que incluem os direitos fundamentais, à medida que inexistem implementações pelo Poder Público. A tramitação judicial está envolvida, portanto, por um conjunto de fatores que se prolongam no tempo e requerem também recursos públicos.

O processo inicia-se por provocação do Ministério Público ou por particular assistido por advogado ou defensor público, nos casos das ações individuais. Já no caso das ações coletivas, pode ser iniciado pelo Ministério Público, Defensoria Pública, como por associações civis legalmente constituídas, sendo vedadas aos particulares (BRASIL, 1985). Entre a propositura da ação e a sentença é possível que surjam distintas decisões interlocutórias.

Na petição inicial pode constar solicitação para antecipação dos efeitos da tutela, que permite ao juiz nesta fase, analisar acerca de dano irreparável ou de difícil reparação, ou abuso de direito, antecipando ou não liminarmente os efeitos da decisão que, todavia, pode ser revogada a qualquer tempo. Nas ações individuais, nesta fase liminar, geralmente, há a determinação para a inclusão da criança na instituição. Das decisões concessivas de liminares ou que antecipem a tutela cabe o questionamento por meio do recurso de Agravo de Instrumento junto ao 2º Grau para o reexame da matéria nesta fase.

Em seguida, o juiz promove a citação da outra parte para apresentação de contestação.

Após, há a análise das provas e das argumentações das partes e a prolação de sentença que acolhe ou rejeita, total ou parcialmente, o pedido formulado pela parte autora. Da sentença proferida pelo magistrado cabe apelação para o Tribunal de Justiça, dentro de um prazo fixado por lei, surgindo o duplo grau de jurisdição pelo qual deve haver a revisão da sentença pelos desembargadores.

Destas decisões judiciais contrárias ao município proferidas na 1ª instância, há o envio das ações para análise por meio de recurso de apelação motivado pelo sucumbente ou, de remessa necessária pelo 2º Grau. Dito de modo mais específico, nas demandas por vagas na educação infantil, as decisões de primeira instância proferidas por juízes desfavoravelmente aos municípios são remetidas à segunda instância para revisão por um órgão jurisdicional superior, consoante o artigo 496 do Código de Processo Civil (CPC) -Lei nº 13.105/2015,¹⁰⁷, dispositivo este que correspondente ao artigo 475 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1.973 - antigo CPC.

No 2º Grau, os desembargadores decidem, por meio de acórdãos ou decisões monocráticas, sobre os processos oriundos de diversas localidades do Estado, o que permite analisar um universo maior de ações. Enquanto os acórdãos são proferidos por órgãos colegiados formados por um conjunto de desembargadores, as decisões monocráticas são proferidas por apenas um desembargador. É, por ocasião desses julgamentos, que se verifica o posicionamento do Tribunal de Justiça, quanto à demanda da educação infantil¹⁰⁸.

Assim, a decisão proferida pelo juiz em desfavor dos municípios tem o condão de resolver o mérito da demanda, produzindo coisa julgada formal e material, bem como os efeitos depois de confirmada pelo tribunal, razão pela qual as decisões da fase recursal de apelação e o reexame necessário estão incluídos no critério material desta análise.

Embora nas ações individuais, a efetivação da matrícula na educação infantil possa ocorrer com significativa incidência no início do processo, sendo confirmada na sentença e nos acórdãos, nas ações coletivas, a averiguação da implementação do direito vai além do posicionamento do Tribunal de Justiça. Nestas últimas hipóteses, o cumprimento pode ser aferido por monitoramento pelo Ministério Público ou pelo Conselho Tutelar após a sentença, podendo se estender na fase da execução da sentença, no caso de descumprimento. Desse modo,

¹⁰⁷ CPC: Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, **os Municípios** e suas respectivas autarquias e fundações de direito público; [...] § 1º Nos casos previstos neste artigo, não interposta a apelação no prazo legal, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, e, se não o fizer, o presidente do respectivo tribunal avocá-los-á.” [grifo nosso].

¹⁰⁸ Das decisões proferidas pelos Tribunais, cabem recursos para as instâncias superiores, a exemplo do Recurso Especial para o Superior Tribunal de Justiça e Recurso Extraordinário para o Supremo Tribunal Federal.

confirmada a sentença pelo Tribunal de Justiça e transitada em julgado, a discussão retorna ao 1º Grau para cumprimento, início da prática para a promoção do direito tutelado.

A compreensão do Poder Judiciário do Estado de Goiás, como espaço para a efetivação do direito à educação infantil, constitui-se na temática básica deste estudo que se esforça em responder à seguinte indagação:

De que modo e em que medida o Poder Judiciário do Estado de Goiás atua no controle judicial de políticas públicas da educação infantil?

No caminho em direção à resposta, os passos começaram pela realização de levantamento bibliográfico de pesquisas em âmbito nacional realizadas sobre judicialização da educação infantil (discutido na seção 2); passaram pela análise do contexto do direito à educação infantil e da judicialização das políticas públicas (temática das seções 3 e 4), bem como pela realização de levantamento de dados da oferta de vagas pelos Municípios e da jurisprudência do Tribunal de Justiça, referentes à educação infantil no Estado de Goiás (seção 5), e se encerram, por analisar a atuação do Poder Judiciário estadual nas políticas públicas de educação infantil neste estado quando demandado a proferir decisões neste domínio (seção 6).

A análise da atuação do Poder Judiciário aqui empreendida se configura como uma pesquisa documental, de natureza qualitativa. A metodologia adotada caminha de modo a seguir os objetivos pretendidos. Na intenção de conhecer o movimento da judicialização da educação infantil em Goiás, foram levantados tanto acórdãos proferidos em ações individuais como coletivas, identificando-se o posicionamento do Tribunal de Justiça para obtenção da resposta sobre o modo de atuação. Ademais, com o objetivo de compreensão da medida dessa atuação no controle de políticas públicas foram analisadas as ações civis públicas que demonstram como o Poder Judiciário participa na efetivação da educação infantil por meio de pedidos coletivos em ações judiciais.

Na realização da coleta, seleção e análise dos dados foram adotados os procedimentos e escolhas a seguir descritos. O marco temporal inicial escolhido para a pesquisa se deve à edição da EC nº 59/2009 que produziu novos horizontes de materialização das políticas públicas destinadas à educação infantil.

Visou-se à seleção de ações individuais que discutiam o direito para uma ou mais crianças e ações coletivas em favor da coletividade. Foram admitidas decisões monocráticas proferidas pelo relator, como os acórdãos que consistem nas decisões colegiadas proferidas pelos desembargadores. Embora o marco temporal estabelecido tenha sido 2009, foram encontradas decisões proferidas pelos desembargadores do ano de 2011 até 31 de dezembro de

2019, em fase de recurso de apelação ou de reexame necessário, nas demandas judiciais ocorridas por vagas em educação infantil nos municípios goianos.

Como instrumentos de pesquisa para analisar o fenômeno da judicialização infantil, do ponto de vista da atuação do tribunal goiano, utilizou-se dos recursos:

- acesso à rede mundial de computadores (*internet*), ao sítio do tribunal;
- decisões disponíveis na página “ATOS JUDICIAIS/JURISPRUDÊNCIA” >> “2º GRAU” E “JURISPRUDÊNCIA”, proferidas pelos desembargadores no 2º Grau. Devido às atualizações do sistema de jurisprudência do tribunal, há 2 sistemas de pesquisa: JURISPRUDÊNCIA e 2º GRAU em que se concentram as decisões.
- utilização da busca booleana, com a inserção individualizada dos termos CRECHE, PRÉ-ESCOLA, EDUCAÇÃO INFANTIL e AÇÃO CIVIL PÚBLICA, sem a utilização de aspas, que indicam as etapas que compõem o objeto desta pesquisa;
- Construção de banco de dados em planilha do *Google Drive* para a categorização das decisões;
- Cópia dos processos judiciais relativos às ações coletivas arquivados ou em tramitação que, neste último caso, se encontrassem na fase de execução da sentença.

O início do percurso metodológico no campo ocorreu com a coleta dos documentos judiciais no portal eletrônico do TJGO: <https://www.tjgo.jus.br>, localizados nos mecanismos de busca “ATOS JUDICIAIS/JURISPRUDÊNCIA” >> “JURISPRUDÊNCIA” e “2º GRAU”. Ao inserir os termos, CRECHE, PRE-ESCOLA, EDUCACAO e ACAO CIVIL PUBLICA¹⁰⁹ na referida busca, apresentavam-se como dados públicos tanto as ementas¹¹⁰ como o inteiro teor das decisões. Em busca no *site* do TJGO, entre os dias 01 e 31 de outubro de 2020, utilizando os instrumentos mencionados foram identificadas ocorrências, conforme tabela a seguir:

Tabela 15 - Registros de decisões nos mecanismos de buscas localizados no Tribunal de Justiça - Goiás - outubro de 2020

TERMOS	JURISPRUDÊNCIA	2º GRAU
CRECHE	1297	845
EDUCAÇÃO INFANTIL	1191	2939
PRÉ-ESCOLA	1168	720
TOTAL	3656	4504

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

¹⁰⁹ Sem cedilha, acento e til, foi a grafia reconhecida no sistema de busca.

¹¹⁰ Ementa é o resumo, síntese do entendimento contido em uma decisão judicial colegiada que contém o objeto e conteúdo da discussão.

Nesta primeira fase seletiva, não foram encontradas dificuldades, pois o sítio eletrônico disponibilizou tanto a ementa quanto o teor das decisões dos desembargadores na totalidade dos casos. Para a análise de quais decisões específicas que deveriam ser incluídas na pesquisa, a princípio, foram lidas as ementas.

No elenco de decisões individuais foram encontrados temas sobre construção de escolas, concurso público, provimento de cargo, equiparação de monitores em creche, corte etário para a inclusão na pré-escola, fornecimento de transporte gratuito e ações penais. Tais decisões estão interligadas à problemática das políticas públicas de educação infantil por envolverem também questões fundantes quanto ao acesso e à qualidade da educação. Apesar destas variáveis serem parte do processo de judicialização, o foco desta pesquisa requereu, todavia, um corte que se ateu a pedidos por vagas na educação infantil, objetivando encontrar a atuação do Poder Judiciário goiano neste aspecto.

Também foram encontradas, nesta fase, decisões que tratavam de recursos sobre decisões interlocutórias como o recurso de agravo de instrumento que não tinham a finalidade de reexaminar o conteúdo da sentença proferida em 1º Grau para confirmar ou negar o direito à educação infantil, bem como, as decisões emitidas nos embargos de declaração que se destinavam a dirimir dúvidas ou pontos obscuros ou contraditórios nas decisões dos juízes de 1º Grau.

Assim, como critério de exclusão foram desconsideradas tanto as decisões sobre construção de escolas, concurso público, provimento de cargo, equiparação de monitores em creche, corte etário para inclusão na pré-escola, fornecimento de transporte gratuito, ações penais, férias e recessos escolares como as decisões acerca de recursos de agravos de instrumento e de embargos declaratórios.

No que se refere às decisões coletivas, no momento da exclusão foi possível identificar ações civis públicas (Quadro 10) que estavam em trâmite, sem, todavia, terem sido as sentenças do 1º Grau apreciadas pelos desembargadores no 2º Grau. Importante neste ponto, registrar estas ações excluídas nas quais constam pedidos para vagas na educação infantil como apontamentos para futuras pesquisas, posto que apresentam o universo de vagas em cidades com os maiores déficits atualmente discutido em juízos, com potencialidade de interferência na política pública:

Quadro 10 - Exemplos de processos inseridos nos critérios de exclusão da pesquisa - Tribunal de Justiça de Goiás

CIDADE/ Nº DO PROCESSO	ANO/PEDIDO	ANO/SENTENÇA NO 1º GRAU	MOTIVO DA EXCLUSÃO
Anápolis (5191829.66.2017.8.09.0000 - Agravo de Instrumento base: jurisprudência) (Processo de 1º Grau 0392480-12.2016.8.09.0009 está em segredo de justiça)	2016 - MP requer que o Município promova o atendimento às crianças em lista de espera da educação infantil.	Concede liminar para o fornecimento de 5.400 vagas para a faixa de 0 a 3 anos; publicação da lista de espera e inclusão nas leis orçamentárias	Acórdão em sede de Agravo de Instrumento da 1ª Câmara que acolhe o voto da Desembargadora Relatora para suspensão da medida liminar em 13.03.2018 Ausente acórdão do 2º Grau que analisa a sentença de 1º Grau
Aparecida de Goiânia (Apelação 5400725.13.2019.8.09.0011 base: jurisprudência está em segredo de justiça)	2019 - Defensoria Pública requer disponibilização definitiva do sistema informatizado de matrículas; lista pública de cadastro de reserva e matrícula de todas as crianças na lista de espera.	Sentença de 1º Grau julga procedente o pedido inicial - dezembro de 2019	Acórdão proferido em 29 de junho de 2020 que reforma a sentença por considerar que há ingerência do Poder Judiciário Decisão fora do marco temporal da pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora em 2020.

Assinalem-se, também, as ações civis públicas nº 16421-0/195 (200800077274) e nº 5501159-14.2017.8.09.0000, referentes às cidades de São Simão e Quirinópolis, respectivamente, iniciadas pelo Ministério Público nas quais se discutiam a oferta dos serviços prestados pelos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) daquelas localidades durante os doze meses do ano em horário compatível com as necessidades de seus pais ou responsáveis e que foram excluídas desta pesquisa pelo critério temporal e pelo tipo de recurso.

No acórdão proferido em 2008 (motivo da exclusão) concernente a São Simão, o Tribunal de Justiça manteve a sentença emanada do 1º Grau para determinar que o município funcionasse regularmente a creche durante todos os meses do ano, sem qualquer interrupção proveniente de férias escolares ou recessos.

De outro lado, quanto à ação civil pública relativa à Quirinópolis, em sede de agravo de instrumento (motivo da exclusão) o Tribunal de Justiça, em 26 de junho de 2018, reformou a decisão que deferia o pedido de tutela de urgência para que, no prazo de 48 horas, se garantisse a prestação do serviço nos CMEIs a todas as crianças de zero a seis anos de idade (incompletos) durante os meses de dezembro de 2017 a janeiro de 2018, ininterruptamente e todos os demais meses do ano, ressalvando-se os finais de semana e feriados. O entendimento do tribunal para este último caso concreto fundamentou-se na atribuição própria aos Municípios quanto à organização, manutenção e desenvolvimento de órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino. Arelado à manifestação do Conselho de Educação do Município de Quirinópolis que reconheceu a legalidade do funcionamento dos CMEI's daquela localidade e à disciplina dada pela Lei nº 12.796/2013 quanto à organização com carga horária mínima de 800 horas, distribuídas em, no mínimo, 200 dias letivos, o Tribunal manteve o calendário escolar daquela

municipalidade¹¹¹.

Este derradeiro posicionamento alinhou-se ao Parecer CNE/CEB nº 23/2012, publicado em 19 de março de 2013, no sentido de que o atendimento em creches no período de férias e recesso escolares ou atendimento noturno trata de um direito dos trabalhadores, e não propriamente do direito à educação infantil como se vê:

[...] necessidades de atendimento a crianças em dias ou horários que não coincidam com o período de atividades educacionais previsto no calendário escolar das instituições por elas frequentadas, deverão ser equacionadas segundo os critérios próprios da assistência social e de outras políticas sociais, como saúde, cultura, esportes e lazer, em instituições especializadas na prestação desse tipo de serviços, e, na falta ou insuficiência destas instituições, nas próprias instalações das creches e pré-escolas, mediante o emprego de profissionais, equipamentos, métodos, técnicas e programas adequados a essas finalidades, devendo tais instituições atuar de forma articulada com as instituições educacionais. (BRASIL, 2012b).

A judicialização da educação infantil nas discussões relativas a férias e recessos escolares perpassa pela questão da qualidade da educação, visto que repercutem nas atividades dos docentes que trabalham nesta etapa. Cury e Ferreira (2017) apontam para a necessidade das férias e recessos escolares, devido à garantia do direito à convivência familiar e comunitária previstas no artigo 19 do ECA, assim como pela necessidade de planejamento do projeto político-pedagógico pela instituição e de descanso dos profissionais. Decisões judiciais pela prestação ininterrupta da educação infantil comprometem o ensino e acabam por prejudicar as crianças (CURY; FERREIRA, 2017).

Após esse breve parêntesis, que exemplifica as ações excluídas da pesquisa, retorna-se ao caminho metodológico.

Havendo pertinência com o objeto deste estudo, promoveu-se o *download* da decisão com o seu inteiro teor para posterior leitura. Cada decisão selecionada, de natureza individual ou coletiva, foi incluída em um banco de dados no qual constavam os seguintes campos para categorização da demanda:

¹¹¹ Cabe ressaltar que, no momento desta pesquisa, a Ação Civil Pública nº 5501159-14.2017.8.09.0000 encontrava-se aguardando julgamento pelo 2º Grau da apelação interposta pelo Município de Quirinópolis sobre a sentença proferida no 1º Grau que condenou o município a manter, durante os doze meses do ano, em funcionamento, as creches municipais e CMEIs, destinados ao atendimento das crianças de zero a seis anos de idade (incompletos) das famílias do município de Quirinópolis, sendo facultado no período de férias e recesso pedagógico dos CMEIs, a oferta de monitoramento adequado em favor das crianças de zero a seis anos de idade (incompletos), em programas assistenciais, creches ou colônia de férias com programação e monitoramento adequado à faixa etária. Em 1º de março de 2021, o Tribunal de Justiça em sede de apelação, reformou a sentença de 1º Grau.

- número do processo;
- parte interessada;
- natureza do recurso - se recurso de apelação ou reexame necessário;
- origem;
- ano do protocolo na origem;
- ano do julgamento no Tribunal de Justiça;
- Câmara;
- Relator;
- resultado - se favorável ou desfavorável à concessão da vaga;
- fundamentos da decisão.

O banco de dados permite a comparação entre as decisões para o mapeamento no estado, além da análise dos conteúdos, argumentos e tendências das decisões. Nesta fase, 984 acórdãos/decisões monocráticas proferidos em ações individuais e 10 acórdãos em ações coletivas foram identificados para a análise do conteúdo que versava sobre vagas em creches e pré-escolas.

Em seguida à inclusão no banco de dados, foi realizada uma checagem para identificação de duplicidade de decisões constantes nos mecanismos de buscas “JURISPRUDÊNCIA” e “2º GRAU” e exclusão das decisões repetidas. Tal procedimento permitiu, ainda, verificar se apenas o mecanismo de busca “JURISPRUDÊNCIA” era suficiente para o levantamento. Todavia, existiam decisões monocráticas e acórdãos diferentes no mecanismo de busca “2º GRAU”, motivo pelo qual as decisões nele encontradas também foram consideradas.

Foram identificadas 58 decisões individuais em duplicidade entre os mecanismos de busca do TJGO.

Na leitura das ações coletivas foram identificadas 3 ações¹¹² que tramitaram na cidade de Mineiros, nas quais as vagas da educação infantil destinavam-se a um conjunto inexpressivo de crianças, como no caso das ações individualizadas, não significando uma discussão mais ampla para a efetividade da educação infantil. Nestes casos, optou-se pela exclusão de tais ações na análise das decisões coletivas por não apresentarem uma dimensão coletiva.

Assim, diante da exclusão das 3 ações coletivas citadas no parágrafo anterior, o conteúdo dos acórdãos pôde ser observado em 7 ações civis públicas encontradas.

Os resultados quantitativos totalizaram, então, 929 acórdãos/decisões monocráticas em ações individuais e 7 acórdãos em ações civis públicas. Vale enumerar estas últimas (Quadro 11), indicando a última fase de tramitação em que se encontravam na data do levantamento:

¹¹² São as ações nº 204431-58.2014.8.09.0105 (201492044318), nº 205633-70.2014.8.09.0105(201492056332) referentes à cidade de Mineiros e nº 0450558.70.2014.8.09.0105.

Quadro 11 - Levantamento de ações civis públicas - Tribunal de Justiça - Goiás - fevereiro de 2020

Número	Cidade	Tramitação
278469-09.2010.8.09.0064 (201002784691/0001)	Goianira	2010 a 2016
372238-83.2014.8.09.0144 (201403722387)	Silvânia	2014 a 2015
0382432-31.2016.8.09.0029	Catalão	2016 - em tramitação em 2021
279150-46.2013.8.09.0137	Rio Verde	2013 a 2018
0072809-39.2015.8.09.0162	Valparaíso	2015 a 2016
0051565-62.2015.8.09.0127	Pires do Rio	2015 a 2019
0287217-79.2016.8.09.0012	Aparecida de Goiânia	2016 a 2020

Fonte: Elaboração pela autora em 2021.

A leitura dos acórdãos e decisões monocráticas proferidas pelos desembargadores indicou caminhos para o prosseguimento da pesquisa, em especial, na compreensão da efetivação das políticas públicas, sendo necessário o acesso a outras peças processuais além das decisões proferidas. Isso, porque, a medida da atuação pode ser avistada na antecipação do Executivo às decisões judiciais ou quando são tomadas providências antes do fim do processo, como no caso de antecipação de tutela, bem como está relacionada à exequibilidade da decisão que pode ser avistada nos monitoramentos realizados pelo Ministério Público ou Conselho Tutelar após o julgamento do acórdão. Na supervisão destes órgãos, identifica-se se há crianças em lista de espera aguardando por vaga. Em caso positivo, pode ser solicitado o cumprimento da sentença.

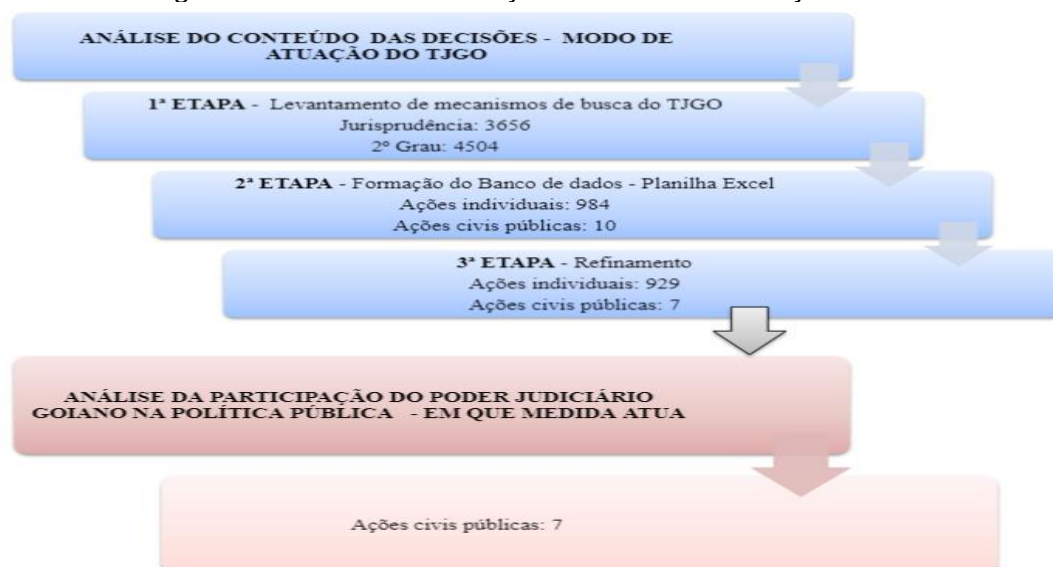
Para a verificação da implementação da política por meio da decisão judicial, solicitou-se junto às unidades judiciárias cópias dessas ações civis públicas para verificar como se efetivou a política pública após a confirmação das decisões de 1º Grau pelo Tribunal de Justiça.

A análise da dinâmica da política pública no período de judicialização por meio da pesquisa documental foi possível nas 7 ações civis públicas: nº 278469-09.2010.8.09.0064, processada em Goianira; nº 279150-46.2013.8.09.0137; nº 372238-83.2014.8.09.0144 que tramitou em Silvânia; nº 0382432.31.2016.8.09.0029, em Catalão; referente ao Município de Rio Verde a de nº 279150-46.2013.8.09.0137; em Valparaíso sob o nº 0072809-39.2015.8.09.0162; nº 0051565-62.2015.8.09.0127 em Pires do Rio e, ainda, a ACP nº 0287217-79.2016.8.09.0012 em Aparecida de Goiânia.

Para melhor visualização do percurso metodológico, segue figura sobre o processo de

seleção dos acórdãos e decisões monocráticas identificados nesta pesquisa.

Figura 18 – Levantamento de ações no Tribunal de Justiça de Goiás



Fonte: Elaboração pela autora (2020).

Embora seja possível o levantamento dos acórdãos, a coleta contém limitações às quais podem ter ocasionado a exclusão de casos relevantes. Possíveis falhas no banco de dados para consulta pública que pode não conter todas as decisões, bem como a identificação de mais de um mecanismo que gera duplicidade de dados podem ser relatados. No que tange às ações civis públicas, a indisponibilidade de acesso ao processo que tramita no 1º grau é um ponto a ser destacado, pois o sistema informatizado de registro destes procedimentos judiciais não dispõe do mecanismo de busca, com inserção de termos, do ano, do assunto, mas tão somente o número do processo, nome das partes e do advogado, sendo necessária ciência prévia sobre a ação. Ademais, por estarem geralmente vinculados à atribuição das Varas da Infância e Juventude alguns processos tramitam em segredo de justiça. Tais restrições são identificadas em pesquisas realizadas em outros tribunais (MACEDO, 2018). Nesta situação, é necessária autorização junto ao Tribunal para acesso aos processos para a pesquisa.

Na intenção de aprimoramento dos dados sobre a educação junto aos tribunais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) firmou, em 19 de fevereiro de 2019, termo de cooperação técnica para o aprimoramento das Tabelas Processuais Unificadas (TPU), em relação aos dados estatísticos referentes à educação. Tal medida, implementada desde novembro de 2020, possibilitará nos próximos anos a ampliação da transparência e da qualidade dos dados, facilitando, portanto, a investigação sobre a judicialização da educação, assim como a identificação do volume de ações e as características quanto à decisão.

Desse modo, convém lembrar que este levantamento se configura como uma amostra, não se podendo afirmar que represente a totalidade das ações que abordam a oferta de vagas, constituindo-se, assim, em um conjunto ilustrativo. Há ações em curso cuja tramitação não alcançou, até o fechamento deste levantamento, o 2º Grau para análise da sentença, como citado anteriormente. Acrescente-se a possibilidade da existência de ações julgadas no 1º Grau que sejam favoráveis ao município, sem manejo de recurso pela parte sucumbente, não sendo detectadas no sistema de 2º Grau. Ademais, significativa parcela de demandas sobre questões educacionais não chegam aos tribunais, devido a atuação do Ministério Público nas composições extrajudiciais por meio de acordos, denominados Termos de Ajustamento de Conduta (TACs).

Traçado o caminho metodológico, as próximas linhas dedicam-se à compreensão da atuação do Poder Judiciário na materialização do direito à educação infantil.

5.2 A atuação do Tribunal de Justiça de Goiás nas ações individuais e coletivas sobre a educação infantil

O controle judicial de políticas públicas é fato consumado e a centralidade da discussão desloca-se da possibilidade da intervenção para o modo e a medida da intervenção na política pública. O direito à educação infantil, atualmente, insere-se neste debate com o crescimento de ações judiciais.

Contribuições para este aumento estão associadas à atuação de *repeat players* integrantes do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), órgão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE), que instituiu duas Recomendações (Carta de Recife, em 1998 e Encontro de Aracaju, em 2013) para a criação de Promotorias com o fim de atuação exclusiva na área da Educação; bem como pela Ação Estratégica Nacional pela Educação Infantil, de iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 02 de setembro de 2014, que buscou unidade e integração no Ministério Público brasileiro pela universalização da pré-escola, ampliação da oferta de vagas em creches, educação inclusiva, segundo o princípio da qualidade para todos (CNMP, 2014; 2015). Ademais, por meio da Recomendação nº 30, de 22 de setembro de 2015, o CNMP (2015) orienta sobre a atuação do *parquet* na garantia da educação infantil, por meio de esforços para a inclusão do tema Educação Infantil nos cursos de formação e atualização; a priorização da temática no planejamento estratégico das unidades, enfim, o empreendimento de esforços administrativos e institucionais para dar apoio e fomentar a atuação dos membros. Na esteira de proteção da educação, o CNMP publicou a Recomendação nº 44, de 27 de setembro de 2016, que dispõe

sobre a atuação do MP no controle do dever de aplicação de recursos em educação, envidando esforços na prevenção e repressão de desvios e retrocessos quantitativos ou qualitativos no piso de custeio do direito à educação (CNMP, 2016).

Estratégia mais arrojada na proteção aos direitos da infância é o Pacto Nacional pela primeira infância, assinado em 2019, sob a Coordenação do Conselho Nacional de Justiça com o objetivo de integração entre as políticas públicas e atuação conjunta entre diferentes instituições de diferentes Poderes, incluindo aí, o sistema de justiça para atendimento das crianças brasileiras em situação de risco e vulnerabilidade, conforme a Lei nº 13.257/2016, que prevê atenção integrada e absoluta prioridade. Ações como esta, do Conselho Nacional de Justiça, apontam para o impacto nas políticas públicas na primeira infância como as voltadas para a educação infantil, por sinalizarem os “efeitos que antecipam o resultado final, inserindo os juízes no jogo e alterando a política pública resultantes muitas vezes sem o Judiciário precisar utilizar seus poderes formais” (TAYLOR, 2007, p. 241).

No Estado de Goiás, o Ministério Público (MP-GO) conta com o Centro de Apoio Operacional (CAO) às Procuradorias e Promotorias de Justiça, com atuação na Infância, Juventude e Educação com atribuição de atividades indutoras da política institucional, acompanhamento das políticas nacional e estadual referentes à sua área de atuação e auxílio aos órgãos de execução do MP na condução de autos extrajudiciais ou na adoção de medidas processuais, dentre outras funções. Em 12 de julho de 2018, o CAO do MP-GO elaborou um roteiro de atuação, sem caráter vinculativo, na ampliação da educação infantil, contemplando ações voltadas ao cumprimento da meta 1, instituída pelo PNE 2014/2024, em especial as estratégias 1.2 (combate à desigualdade), 1.3 (levantamento da demanda), 1.14 (monitoramento de acesso e permanência) e 1.15 (busca ativa por crianças em idade correspondente) além da análise do valor das despesas (investimento e custeio) com a educação infantil nos últimos três exercícios financeiros e do valor das despesas com a oferta de ensino em outras etapas da educação e com publicidade, propaganda institucional, festividades e shows artísticos. Na estratégia de atuação, situam-se neste documento orientativo as providências extrajudiciais como recomendações para plano de expansão; Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) para acompanhamento do plano e as providências judiciais por meio de Ação Civil Pública com as seguintes medidas:

- 6.1) aferir a demanda manifesta e não manifesta por vagas na educação infantil, em atendimento às estratégias 1.3, 1.15 e 1.16 do PNE;
- 6.2) realizar a busca ativa de crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, em atendimento à estratégia 1.15, da meta 1 do Plano Nacional de Educação;
- 6.3) enquanto não atingida a universalização da oferta, regulamentar critérios

para priorizar o acesso de crianças economicamente mais vulneráveis à educação infantil, encaminhando cópia do ato (estratégia 1.2, do PNE)¹⁰;

6.4) realizar o monitoramento da permanência de crianças na educação infantil, sobretudo daquelas oriundas de família de baixa renda, nos termos da estratégia 1.14, do PNE;

6.5) ampliar a estrutura física para atendimento da demanda em creches e pré-escolas;

6.6) ampliar o quadro de pessoal dos/as profissionais da educação, com a previsão de criação de novos cargos (projetos de lei, leis com quantitativo adequado) e realização de concursos públicos, se for o caso;

6.7) apresentar plano de expansão da oferta de vagas na educação infantil, contendo etapas e prazos, com previsão de medidas para o cumprimento das estratégias 1.15, 1.2, 1.5 e 1.14, do PNE, sem prejuízo de outras estratégias importantes para a realidade local, especificando:

a) a realização da busca ativa de crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, relacionando a quantidade de crianças identificadas no referido trabalho ou justificativa para a não realização da estratégia 1.15, da meta 1, do Plano Nacional de Educação;

b) enquanto não atingida a universalização da oferta, a regulamentação de critérios para priorizar o acesso de crianças economicamente mais vulneráveis à creche (estratégia 1.2, do PNE);

c) a realização o monitoramento da permanência de crianças na educação infantil, sobretudo daquelas oriundas de família de baixa renda, nos termos da estratégia 1.14 do PNE 14;

d) a ampliação da estrutura física para atendimento da demanda em creches e pré-escolas;

6.8) executar o plano de expansão da oferta de vagas com o monitoramento por um comitê interinstitucional, designado pela autoridade judiciária, e a realização de audiências públicas para acompanhamento pela população, se necessário;

6.9) se abster de efetuar gastos com publicidade, propaganda, festividades, transporte de universitários, oferta de ensino médio ou superior etc. enquanto não atendido o dever de universalização da educação básica, tendo em vista a prioridade constitucional conferida ao direito subjetivo público de acesso das crianças à educação;

6.10) criar o fundo municipal da educação e adotar as providências necessárias para o seu funcionamento. (GOIÁS, 2018).

Outro fator está associado à atuação da Defensoria Pública, legalmente instituída no estado de Goiás em 2005 pela Lei Complementar Estadual nº 51/2005 e institucionalizada a partir de 2011, que presta assistência jurídica, de forma integral e gratuita aos necessitados.

Apesar de ter havido um crescimento no número de decisões confirmativas do direito à educação infantil em Goiás, é preciso lembrar que há uma quantidade restrita de casos de judicialização. Conforme os dados trazidos pelo IBGE (2017) de que, no ano de 2015, a busca pelo Judiciário na Região Centro-Oeste por matrículas para crianças menores de 4 anos de idade correspondia a 0,2% das medidas tomadas pelos pais ou responsáveis para a inclusão da criança na educação infantil. Ademais, este quantitativo de decisões pode revelar que os baixos índices de atendimento em creches (26,4%) e pré-escolas (87,5%) pelo Estado de Goiás, no ano de

2018, inferiores ao nível nacional (BRASIL, 2020a), estejam também associados a uma baixa judicialização quer por ações individuais, quer por ações coletivas e/ou a uma resposta lenta do Poder Judiciário neste último caso.

5.2.1 Atuação nas ações individuais

A judicialização no Estado pode ser analisada sob a perspectiva qualitativa. Todavia, o uso de dados complementares e quantitativos permite uma tradução numérica dos fatos e eventos que validam a interpretação do fenômeno da judicialização.

As medidas judiciais mais adotadas para o ingresso no Poder Judiciário foram o mandado de segurança (97%) e ações de obrigação de fazer (3%) para as ações individuais e ação civil pública (100%) para as coletivas.

A quantidade de acórdãos está distribuída conforme Gráfico 22 a seguir:

Gráfico 22 - Evolução da quantidade de acórdãos no Tribunal de Justiça - Goiás – 2012-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020

A série histórica dos acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás conjugada à distribuição geoespacial por ano, comarca e desembargadores que julgaram acerca do direito à educação infantil pode ser mais bem compreendida por meio da ferramenta de visualização de dados disponibilizada a seguir, que também pode ser visualizada no Apêndice C:

Figura 19 – Ações individuais em visualização interativa sobre educação infantil no TJGO – 2012-2019



<https://bit.ly/pbi-acoes-individuais>

Fonte: Elaboração pela autora e desenvolvida por Jackson Maike Assis em 2021.

Neste perfil de litigância individualizada, pode-se perceber um crescimento no número de acórdãos na série histórica (Gráfico 22 e Figura 19). Até o ano de 2010 não foram encontrados processos referentes às demandas na educação infantil. De igual modo, Costa e Alcântara (2017) encontraram acórdãos no Tribunal do Rio de Janeiro sobre a educação infantil a partir do ano de 2004, o que reforça a ideia de tema de discussão recente.

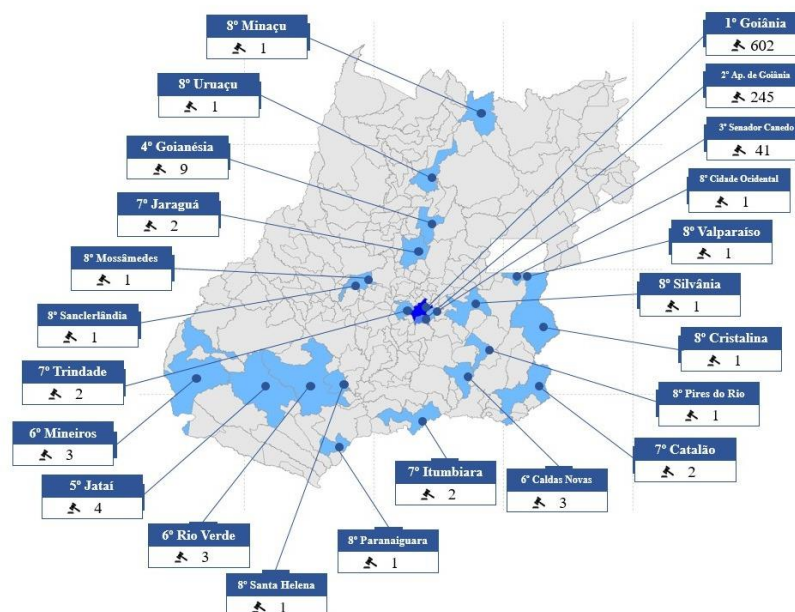
Note-se, que o volume de decisões aumenta a partir de 2011, triplicando os acórdãos entre 2017 e 2018, os quais analisaram principalmente, as demandas individuais em Goiânia (78,59%) e Aparecida de Goiânia (20,32%) no ano de 2018. O volume crescente encontrado na judicialização da educação infantil em Goiás por meio de ações individuais representa um cenário que se adequa ao nacional. Este achado pode ser incorporado ao aglomerado de pesquisas que demonstram que a quantidade de decisões judiciais sobre os direitos sociais tem crescido nas últimas décadas (CORRÊA, 2015; LANGFORD, RODRÍGUEZ GARAVITO; ROSSI, 2017). Macedo (2018) explicita que do ano de 2015 a 2016 houve um aumento de decisões/acórdãos do Tribunal de Justiça do Paraná - TJPR de 98%, envolvendo o Município de Curitiba na temática educação infantil. Corrêa (2014) aponta que o número de ocorrências de ações judiciais pode estar relacionado a hipóteses como o tamanho da cidade, quantidade de demandas por vagas e o perfil de ação do Ministério Público.

A diminuição de ações individuais, entre os anos de 2018 e 2019, pode estar associada à atuação estratégica do Ministério Público pela orientação institucional na defesa do direito à universalização da pré-escola e ampliação da creche por meio de ações coordenadas, de atuação extrajudicial, bem como pelo ingresso de ações coletivas como as que se tem notícia de ajuizamento em Anápolis (Processo nº 0392480-12.2016.8.09.0009) e Aparecida de Goiânia (Processo nº 5400725.13.2019.8.09.0011), que estavam em tramitação no decorrer desta pesquisa.

Vale destacar que ações individuais foram encontradas em municípios de grande porte, a exemplo de Aparecida de Goiânia, Rio Verde, Caldas Novas e na capital Goiânia.

Dentro do universo de judicialização de ações individuais levantado acerca da educação infantil no Estado de Goiás, a distribuição geográfica ocorreu em uma quantidade diminuta de municípios. Das 246 cidades goianas, foram identificadas ações individuais em 23 (9,34%). A maior quantidade de ações concentrou-se na região com maior população, formada por parte da região metropolitana nas cidades de Goiânia, com 602 ações; Aparecida de Goiânia, com 245 e Senador Canedo, com 41, conforme ilustração a seguir:

Figura 20 – Mapa de distribuição de ações individuais julgadas pelo Tribunal de Justiça – Goiás – 2011



Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

Importante consignar que a judicialização com maior número de ações individuais foi encontrada em Aparecida de Goiânia e Goiânia, municípios com maiores déficits absolutos, como se vê nos Gráficos 20 e 21 da subseção 3.5, a indicar que os grandes déficits de vagas motivam a busca pelo sistema de justiça.

Este dado pode ser comparado, ainda, à atuação dos interessados que iniciam a demanda. Com relação aos demandantes das ações foi possível verificar um padrão de demanda na atuação do Ministério Público nas ações individuais. A maioria das cidades constantes da Figura 20 constituem-se em comarcas de entrância intermediária nas quais há atuação específica do MP, à exceção de Sanclerlândia e Paranaiguara. Enquanto nestas cidades do interior do Estado, o *parquet* adotou estratégia quanto ao ajuizamento destas ações para a solicitação de vagas, a exemplo de Aparecida de Goiânia (92,4%) e Senador Canedo (100%), este padrão não ocorreu em relação à Goiânia cujo ingresso se deu pelos próprios interessados ou pela Defensoria Pública.

A atuação judicial do *parquet*, de forma individualizada, embora não seja a mais adequada, configura-se como possível para pressionar o Poder Público à prestação do serviço, enquanto não haja consolidação jurisprudencial favorável mediante ações coletivas, conforme ensina Silveira, A. (2013). Outrossim, a atuação do MP pode estar relacionada à autonomia de cada promotor de justiça que tem a opção de atuar judicial ou extrajudicialmente, por meio de TACs, ou mesmo, de não atuar.

Nos pedidos iniciais realizados pelo Ministério Público, Defensoria Pública ou pelas partes constavam a solicitação para vagas em instituições próximas às residências das crianças, e, na impossibilidade desta oferta, no pagamento pelo município das mensalidades em instituição particular, por meio de bloqueio de verbas, diante da recusa do Poder Público à matrícula na educação infantil sob o fundamento de ausência de vaga. No levantamento das ações individuais, verificou-se solicitação de vagas tanto para a pré-escola como para creche, não sendo possível a quantificação em relação a cada uma em razão de ausência de informações no relatório do acórdão.

De modo geral, os municípios reconheceram o déficit de vagas, não buscando afastar diretamente, a eficácia normativa dos direitos sociais. Não obstante esta constatação, argumentaram em diferentes frentes relativas à oferta de vagas. Entre as alegações destacam-se:

a) a inexistência de obrigatoriedade de efetuar matrícula em instituição de ensino próxima à residência do menor, assim como a inexistência de direito das crianças em serem matriculadas em instituição de ensino previamente escolhida, devendo serem matriculadas em instituições que possuam vaga. De modo geral, asseguraram os municípios que não há omissão em relação à educação infantil, todavia, a demanda é maior que a oferta;

b) ilegalidade da decisão ao permitir que indivíduos específicos possam cortar a fila de espera das unidades escolares infantis. O tratamento individualizado e anti-isonômico por meio de ação judicial provoca distorções nas políticas públicas e no planejamento, pois privilegia uma criança em detrimento de outras que também aguardam pela vaga;

c) não obrigatoriedade do município em arcar com custeio de mensalidades em instituição particular, por ofensa ao princípio da preponderância do interesse público sobre o particular o que afetaria tanto o funcionamento dos Centros Municipais de Educação Infantil como a criação de novas vagas, instaurando-se um favorecimento de uma minoria em detrimento de uma maioria;

d) inconformismo quanto à penhora *on-line* de valores do Fundo Municipal de Educação sob o fundamento de que este fundo se destina à implantação de programas e projetos educacionais no âmbito municipal, assim como a outras iniciativas destinadas à educação, sendo que eventual bloqueio de verbas compromete a destinação dos recursos. Apontam ainda, que as receitas orçamentárias do fundo especial são vinculadas a receitas específicas, estabelecidas pela Lei Orçamentária e que, no caso de cumprimento por meio de determinação judicial, há afronta aos princípios da legalidade, do equilíbrio orçamentário e da universalidade.

e) necessidade de observância da norma constitucional que determina que os pagamentos pelos municípios oriundos de decisão judicial sejam efetivados mediante precatórios, além de

procedimentos específicos nas hipóteses de execução de sentença contra a Fazenda Pública.

f) inexigibilidade legal da prestação de educação infantil a crianças de 0 a 3 anos;

g) ser dever da família dos infantes buscar alternativas para assegurar a efetividade do direito à educação, sem atribuir, com exclusividade, a imposição constitucional à municipalidade, alegando que o artigo 208, § 1º, da Constituição Federal, estipula que o direito público subjetivo de acesso à educação refere-se somente às crianças de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, não se estendendo à creche.

Identificado o universo das ações individuais e o campo de disputas na oferta da vaga, o próximo passo dado foi em direção aos conteúdos dos acórdãos, ao modo de decisão do Tribunal. Nesse sentido, o que dizem estas decisões judiciais sobre ações individuais?

Como dito anteriormente, das sentenças prolatadas no 1º Grau contrárias ao município, o processo é encaminhado ao Tribunal de Justiça por meio de remessa obrigatória ou por meio do recurso de apelação. Dos 929 acórdãos, a sentença do 1º Grau foi mantida na totalidade dos casos. Não se pode afirmar, todavia, que todos os desembargadores adotaram posicionamento favorável à matrícula da criança. Observou-se que em 4¹¹³ ações individuais, há uma revisão no posicionamento de um mesmo desembargador no sentido de considerar a inadmissão de imposição ao município da obrigação de matricular criança em creche e pré-escola para menores de 5 anos próximas ao domicílio, devido à ofensa ao princípio da isonomia, com relação às crianças que se encontravam na lista de espera. Embora o desembargador relator destes casos houvesse concluído pela não efetivação do direito, manteve a matrícula em virtude de a criança ter sido incluída na instituição de educação infantil já na fase liminar, vislumbrando assim, a consumação do fato. Amaral (2017, p. 3464) indica que “o Desembargador, face à morosidade estruturalmente instalada nos tribunais, passa a se sujeitar à decisão proferida em Mandado de Segurança, visto que o direito se consolidou no lapso temporal”.

Os resultados evidenciam uma tendência decisória do TJGO, sem divisões ideológicas, em relação à concessão da vaga em casos individuais, em consonância ao entendimento firmado pelo STF, por ocasião do julgamento do acórdão proferido no Recurso Extraordinário - RE-AgR nº 410.715-5/SP (BRASIL, 2005), que determinou a obrigatoriedade de prestação de serviços também na educação infantil - creche e pré-escola. Em tais decisões constata-se a declaração do direito subjetivo de se exigir do Poder Público matrículas em instituição de educação infantil

¹¹³ DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO Nº 66204-87.2013.8.09.0052 (201390662047); DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO Nº 74700-94.2014.8.09.0012 (201490747001); DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO Nº 233515-92.2014.8.09.0012 (201492335150); DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO Nº 63683-38.2014.8.09.0052 (201490636838).

custeada pelos cofres públicos. Esta padronagem, quanto ao reconhecimento do direito à educação infantil em ações individuais, foi identificada em outros tribunais estaduais (CORRÊA, 2014; MACEDO, 2018; SILVEIRA, A., 2010)

A uniformidade de entendimento ocorreu pela distribuição de processos que alcançaram uma quantidade significativa de desembargadores que atuam nas Câmaras Cíveis, unidades com atribuição para julgamento sobre a educação infantil.

O entendimento pacificado no Tribunal de Justiça ocasionou alteração quanto ao tipo de decisão proferida. Nos anos de 2014 e 2015, identificou-se que, na maioria dos casos, foi adotado o tipo de decisão monocrática que permite ao relator negar o seguimento ao recurso, sem a análise do mérito, quando estiver em confronto com a jurisprudência dominante do respectivo tribunal nos termos do artigo 557 do CPC (BRASIL, 1973), vigente à época. Nesta situação, não houve a necessidade de apreciação da demanda pelo colegiado de desembargadores que proferiram o acórdão. Dessa forma, visando a evitar a realização da sessão colegiada por força da existência de entendimento pacificado, os desembargadores decidiram, em determinado período, sobre a oferta de vagas monocraticamente. A partir de 2016, entretanto, há diminuição da emissão de decisões monocráticas e um retorno aos acórdãos.

Essa predominância de entendimento somado ao crescente número de ações judiciais sobre educação infantil ocasionou, em 2016, a edição da Súmula¹¹⁴ 39 sobre a temática com o seguinte enunciado:

Tanto o mandado de segurança como a ação ordinária são instrumentos hábeis ao exercício do direito fundamental da criança ao atendimento em creche ou pré-escola situada nas proximidades da sua moradia, mantida ou custeada pelos municípios, admitindo-se bloqueio de valores em caso de descumprimento da obrigação (artigo 208, IV da CF/1988 e 54, IV do ECA). (GOIÁS, 2016).

O fundamento das decisões expressas pelo Tribunal de Justiça de Goiás também segue uma linha de argumentação que pode ser verificada na parte dispositiva dos acórdãos, assim como nas decisões monocráticas, sem polarização e concentradas nos dispositivos normativos. Após o relatório, primeiramente são citadas as normas constitucionais que abrangem o direito à educação infantil. Assim, fundamentam os desembargadores que a educação é um direito fundamental assegurado a todos, inclusive às crianças de 0 a 5 anos de idade, constituindo-se dever do Estado e direito público subjetivo nos termos dos artigos 205, 208, incisos I, IV, §1º e

¹¹⁴ Súmula é um resumo que representa um entendimento firmado de forma pacífica ou majoritária por um Tribunal acerca de um tema.

2º e 227 da CF/1988. Concluem que a educação infantil se constitui em prerrogativa constitucional indisponível que outorga às crianças de 0 a 5 anos o potencial desenvolvimento integral mediante o acesso à creche e pré-escola.

Citam que o dever estatal e dos municípios para com a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 cinco anos de idade também está previsto na Constituição do Estado de Goiás, de 05 de outubro de 1989, no artigo 157, incisos I e IV (GOIÁS, 1989). Foi encontrada inclusive, fundamentação baseada na Lei Complementar nº 26/1998 que estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás, consoante artigo 39 (GOIÁS, 1998)¹¹⁵.

Esclarecem que este direito também está assegurado em normas infraconstitucionais como o ECA, artigos 53, inciso V e 54, incisos IV e §1º que amparam quanto à matrícula dos infantes em centro de educação infantil próximo à residência e LDB artigos 4º, incisos I, II e 11, inciso V, competindo ao Poder Público propiciar condições objetivas para frequência em instituições públicas.

Indicam que a maior eficácia conferida ao princípio da inafastabilidade da jurisdição permite ao Poder Judiciário o controle da legalidade e constitucionalidade da implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo. Seguindo o entendimento do STF¹¹⁶, os desembargadores fixam o entendimento de que, embora a prerrogativa de formular e executar políticas públicas seja dos Poderes Legislativo e Executivo, o Judiciário pode, de forma excepcional, interferir para determinar aos órgãos estatais inadimplentes a execução de políticas públicas previstas constitucionalmente, visto que a omissão resulta de descumprimento dos encargos político-jurídicos para a eficácia e a integridade de direitos sociais.

Quanto aos argumentos que comumente são alegados pelos municípios, há decisões em que desembargadores afirmam que não se justifica a invocação da teoria da reserva do possível para resguardar a inércia do Poder Público na efetivação do direito que se insere no âmbito do mínimo existencial. E ainda, que incumbe ao município a realização da previsão, mediante lei orçamentária, de recursos adequados à concretização da educação infantil, como também, a mensuração da capacidade dos centros municipais de educação infantil e das escolas já em funcionamento. Abordam assim, ainda que de forma implícita, a dúplici dimensão da reserva do possível que compreende a disponibilidade fática dos recursos para a efetivação do direito à educação infantil como a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guardam relação com a distribuição das receitas e competências administrativas e legislativas,

¹¹⁵ TJGO - DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO Nº 162982-85.2014.8.09.0052 (201491629827).

¹¹⁶ RE 436996/SP, Rel. Min. Celso de Mello, julg. de 16.10.2015. DJ 07.11.2005 PP - 00037, RDDP, nº 34, 2006, p. 188-193.

orçamentárias e tributárias.

Os pontos de menor convergência entre os desembargadores resumiram-se à questão da possibilidade de bloqueio de verbas públicas e de não obrigatoriedade do custeio de mensalidades em instituição particular de educação infantil¹¹⁷ em caso de descumprimento de decisão judicial. Fundamentos contrários ao bloqueio apontavam que o custeio em instituição privada significaria privilegiar uma só criança em detrimento da coletividade, pois não é papel do ente público prover o ensino particular a quem quer que seja. Associe-se à questão de que a medida de bloqueio de recursos traria prejuízos às demais crianças que se encontram cadastradas e aguardavam uma vaga para ingressar nos estabelecimentos de ensino público, o que ofenderia, também, o princípio da igualdade para o acesso e permanência na escola. E ainda, que o ensino obrigatório e gratuito é aquele a cargo dos estabelecimentos oficiais, o que não alcança a iniciativa privada.

De outro lado, as decisões favoráveis ao bloqueio de verbas, indicavam ausência de ilegalidade na sua determinação, pois garantiam o célere cumprimento da decisão judicial e da obrigação constitucional imposta aos municípios. A deficiência alegada pelo Poder Público na efetivação do direito fundamental não poderia justificar sua omissão a pretexto de desequilíbrio orçamentário, devendo prevalecer o direito à educação ainda que por meio de instituição privada até que sejam ofertadas vagas na instituição pública.

Pode-se afirmar que, pela edição da súmula, o Tribunal tem adotado o posicionamento do bloqueio de verbas, inclusive, para assegurar o custeio em instituições privadas. Na admissão do bloqueio, afirmam sua pertinência, pois não acarreta prejuízo ao município, visto que sua ocorrência se dá na hipótese de descumprimento da ordem de matrícula em instituição pública para a inclusão em instituição privada, perdurando enquanto a criança estiver matriculada nesta.

Embora haja a consolidação quanto ao entendimento do dever estatal e de bloqueio de recursos públicos, não foram encontradas decisões/acórdãos individuais que vasculhassem questões orçamentárias na implementação da educação infantil, conforme afirmado por Jacob (2013) que:

Somente uma conclusão parece viável: não apenas as da mais alta Corte de Justiça do país, mas, de resto, quase todas as decisões judiciais não analisam de maneira adequada a questão do custo dos direitos e a ‘reserva do possível’ à luz do respeito aos orçamentos. Quase sempre, os argumentos são postos de

¹¹⁷ Exemplos de acórdãos do TJGO contrários ao bloqueio do valor referente às mensalidades em instituição particular podem ser avistados nos autos nº 356659-40.2013.8.09.0012 (201393566596) e nº 107624.27.2015.8.09.0012. Modelos de posicionamentos favoráveis podem ser encontrados no nº 340393-52.2013.8.09.0052 (201393403930), nº 0022201.42.2016.8.09.0052. e nº 0426450.28.2015.8.09.0012.

forma singela e genérica, sem a preocupação com os dados da realidade influentes na espécie. (JACOB, 2013, p. 277).

Nas ações individuais a qualidade da oferta foi abordada, predominantemente, por ocasião da análise da inclusão da criança em instituições localizadas nas proximidades da residência. Em 1 acórdão¹¹⁸ houve a confirmação da sentença de 1º Grau, determinando ao município a disponibilização de vaga à criança em creche pública, ou na ausência de vaga em virtude do quantitativo máximo de alunos nas salas de aula, a inclusão em creche privada ou conveniada, desde que localizada nas proximidades da residência, numa preocupação com a qualidade da oferta.

O reconhecimento da existência de um dever constitucional e legal de oferta da educação infantil pelo Tribunal de Justiça de Goiás no conjunto de análise das ações individuais revela uma forte declaração de direitos, eis que estruturados nos dispositivos elencados no próximo quadro.

Quadro 12 - Fundamentos normativos utilizados pelos desembargadores do TJGO no reconhecimento do direito à educação infantil

FUNDAMENTOS	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
CF/1988	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. Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] 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;
ECA	Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: [...] IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade;
LDB	Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio;

¹¹⁸ TJGO - Duplo Grau de Jurisdição nº 191327-41.2014.8.09.0091 (201491913274).

	II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;
Constituição Estadual do Estado de Goiás	Art. 157 - O dever do Estado e dos Municípios para com a Educação será assegurado por meio de: IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
Lei Complementar nº 86/98	Art. 39 - A educação infantil é assegurada em creches para crianças de zero a três anos, e em pré-escolas para as de quatro a seis anos, preferencialmente, em estabelecimentos públicos, constituindo-se em direito da criança e de seus pais.

Fonte: Elaborado pela autora em 2019.

Quanto aos efeitos materiais e diretos próprios, as ações individuais geraram altos índices de cumprimento pelos municípios, visto que, de forma geral, a matrícula da criança ocorreu no início do processo, já na fase liminar e nas proximidades de sua residência. Nestes casos, portanto, houve uma rápida velocidade quanto à efetivação, possivelmente pela exigência imediata ao Poder Público dotado de autonomia para implementar a medida ordenada pelo magistrado, implicando assim, em uma alta taxa de cumprimento.

Note-se, entretanto, que a inclusão na instituição por meio de decisão judicial se dera em virtude de uma negativa anterior do Poder Público e, no momento da contestação no processo judicial por ausência de vagas, indicando que crianças cujos responsáveis tiveram acesso à justiça são matriculadas em detrimento de uma lista de espera, e possivelmente de outras mais vulneráveis. Neste ponto, tanto as famílias sem acesso à justiça são impactadas pelas decisões individuais como há uma instabilidade na fila de espera gerida pelos municípios para o atendimento, a configurar um segundo esbulho pelo Poder Público.

Não há criação de vagas, mas a inclusão da criança na instituição de educação infantil, inferindo-se neste ponto, a existência de inclusão de crianças em turmas acima dos limites adequados para o atendimento. O impacto das decisões judiciais interfere, assim, na política de oferta, podendo comprometer a qualidade da educação infantil. Em pesquisas realizadas no município de Campinas-SP e Sorocaba, respectivamente, Mendes (2017) e Jochi (2018) analisaram que a judicialização desencadeou superlotação nas instituições comprometendo as condições de trabalho dos profissionais e a qualidade da educação.

Nesse sentido, não constam nos relatórios dos acórdãos discussões quanto à relação faixa etária/agrupamento de crianças e profissionais da educação contemplada pela Resolução nº 4/2016 do Conselho Estadual de Educação de Goiás, a demonstrar assim, uma limitação na análise judicial ocorrida no período desta pesquisa. Aqui, cabe ressaltar que a inclusão de uma criança pequena em creche requer instalações adequadas para repouso, refeições bem como para os momentos de convívio e, que a aquisição de bens permanentes ou de consumo como berços

e alimentos requerem prazos que possivelmente, não são atendidos a contento pela inclusão de uma criança na educação infantil por determinação judicial.

Em pesquisa realizada no Tribunal do Rio de Janeiro entre 2008 e 2018, Costa R. (2019) concluiu que a judicialização da educação tem redesenhado as políticas públicas, apontando que o movimento individualizado fragiliza o movimento coletivo e afeta o planejamento e a gestão municipal.

Estas são questões que requerem, portanto, a compreensão para além do direito individual e dos fundamentos puramente jurídicos, no sentido de se compreender as relações coordenadas das políticas públicas, numa ampliação do foco de atuação do julgador quanto ao aprofundamento de sua visão em questões educacionais e pela cooperação de apoio técnico especializado em educação.

A imposição de multas e bloqueios ocorre devido à naturalização do cumprimento da sentença nestas ações por meio de instrumentos executivos já consolidados pela lógica individual e de contraposição entre as partes envolvidas (ARENHART, 2015). Os remédios utilizados para materialização da educação infantil por meio de bloqueio de verbas e custeio em instituições particulares enquanto perdura a falta na rede pública se revelam como mecanismos fortes, mas que precisam ser vistos com certa cautela quando o tema é a educação.

Corrêa (2014) identifica que o TJSP aplicou multas diárias como remédios para a efetivação da matrícula a fim de pressionar o Poder Público para o cumprimento da decisão, embora outros mecanismos mais fortes a serem aplicados como custeio de mensalidades em instituições privadas e punição do gestor foram negados.

Diferentemente do posicionamento do tribunal paulista, verifica-se que o tribunal goiano tem admitido os bloqueios judiciais para o pagamento de mensalidades em instituições privadas e demais despesas.

Embora haja permissão constitucional para a transferência de recursos da educação da rede pública para a rede privada, não há permissão de transferência de recursos para instituições privadas de natureza lucrativa, mas tão somente para escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos, consoante artigo 213 da CF/1988. A destinação de recursos públicos por meio do conjunto de decisões individuais que admitam o bloqueio de verbas para a matrícula na rede privada em sentido amplo carece de densidade suficiente a viabilizar a exigibilidade constitucional.

Ao se comparar os dados sobre a ampliação de vagas na educação infantil do Estado de Goiás, que no ano de 2018 se encontrava nos mais baixos patamares em comparação aos níveis nacionais, pode-se afirmar que o progressivo aumento da judicialização por meio de casos

individuais garantiu direitos individuais, mas não necessariamente influenciou positivamente a implementação da política pública, nem produziu efeito amplo na materialização dos direitos sociais. Do ponto de vista da eficácia dos direitos fundamentais estas decisões, portanto, combatem apenas as consequências das violações, não se apresentando capazes, *a priori*, de sanar a não omissão estatal.

Tais considerações permitem outra análise concernente à combinação de questões sobre o cumprimento de uma sentença com as relativas a seus efeitos mais gerais. Diante das quatro possibilidades apresentadas por Rodríguez Garavito (2017) - para a análise do cumprimento e impacto das decisões judiciais: “sentenças de papel”, “ganhar perdendo”, “litígio de soma zero” e “litígio de soma positiva” -, a atuação do Poder Judiciário em Goiás em ações individuais sobre a oferta de vagas na educação infantil configura-se na categoria da combinação de “litígio de soma zero”, como as identificadas pelo autor nas ações individuais sobre medicamentos no Brasil.

Isso importa dizer que há o cumprimento da decisão judicial, sem, todavia, a geração de impactos mais amplos e favoráveis para a efetividade dos direitos sociais. Segundo Rodríguez Garavito (2017), apesar do cumprimento, os “litígios de soma zero” acabam por diluir o cumprimento do direito em questão e de certa forma, podem diminuir o gozo dos direitos coletivos, em especial o de parcelas mais vulneráveis que não têm acesso à justiça.

Pode-se avistar, todavia, para além da lógica da tutela individual, na qual a discussão da política pública se converte em um debate entre o direito subjetivo de um determinado indivíduo em face do Poder Público que, os casos individuais apontam para uma conscientização dos direitos e alguns crescentes movimentos de lutas políticas. Ademais, apresentam efeitos indiretos de estímulo à atuação dos *repeat players* por meio de ações coletivas e ainda, de norteamento da jurisprudência nestas ações para a efetivação do direito à educação infantil no Estado. Apresentam ainda, o desafio aos gestores públicos no planejamento dos gastos gerados pelo cumprimento de decisões judiciais.

5.2.2 Atuação nas ações coletivas

A ampliação do grau de intervenção judicial no controle de políticas públicas tem sido sedimentada pelas ações civis públicas. Nesta pesquisa foram levantadas 7 ações coletivas cuja tramitação permitiu a análise da participação do Poder Judiciário na política pública de educação infantil no Estado de Goiás. Importante lembrar que a judicialização por meio de ações coletivas foi encontrada em municípios com maiores déficits como Aparecida de Goiânia

e Rio Verde, conforme se vê nos Gráficos 20 e 21 da subseção 3.5.

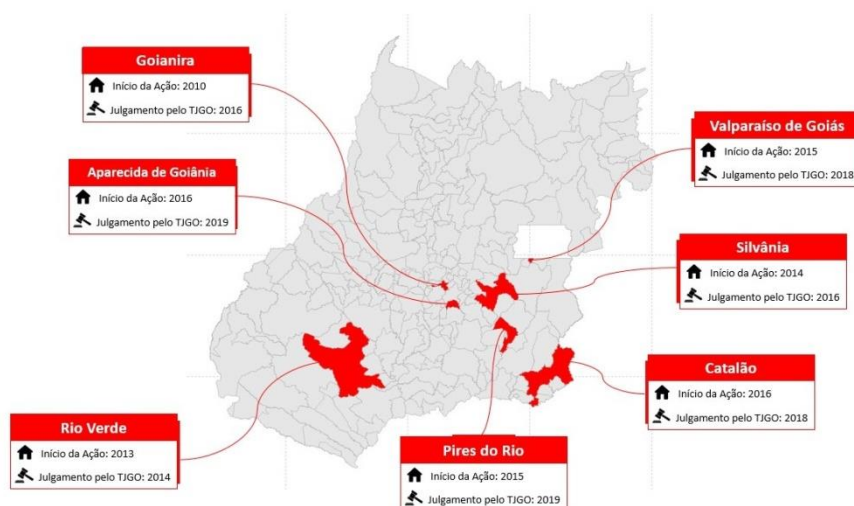
Ademais, a judicialização da educação infantil foi constatada tanto em municípios de grande porte como Aparecida de Goiânia, Catalão, Rio Verde e Valparaíso, que possuem população estimada acima de 100.000 habitantes, como nos municípios de Goianira e de Pires do Rio, considerados de médio porte com a quantidade de habitantes estimada entre 25.000 e 100.000, bem como no município de Silvânia considerado de pequeno porte devido à sua população estimada estar em patamar inferior a 25.000 habitantes. Importante ressaltar que os municípios de Aparecida de Goiânia e Goianira localizam-se na região metropolitana de Goiânia e são consideradas cidades com altos índices de crescimento, assim como o município de Valparaíso, localizado mais próximo da capital federal - Brasília.

Uma explicação para o volume da demanda coletiva pode estar relacionada à atuação extrajudicial do Ministério Público para a oferta da vaga por meio do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto no artigo 211 do ECA que possui eficácia de título executivo extrajudicial (BRASIL, 1990). Nesse sentido, Feldman (2017, p. 107) ao estudar os TACs no Estado do Paraná, indicou que “a maior incidência de demandas por ampliação de vagas na educação infantil se encontra na via extrajudicial”.

De modo geral, os argumentos dos Municípios, as declarações do Ministério Público e dos magistrados goianos nas ações coletivas desembocam na discussão acerca da fundamentalidade do direito à educação infantil como nas demandas individuais. A diferença consiste na potencialidade da análise sobre a interferência judicial na implementação da política pública que atinja a coletividade de determinado Município. Convém ressaltar que nestas ações os pedidos são realizados de forma genérica e os nomes das crianças especificados representam as listas de espera que demonstram a violação do direito à educação infantil.

Cabe, então, demonstrar a atuação do Poder Judiciário do Estado de Goiás mediante as ações coletivas. A figura a seguir demonstra as ocorrências das ações civis públicas com as datas de início da ação no 1º Grau e apreciação pelo 2º Grau.

Figura 21 - Mapa da distribuição de ações coletivas julgadas pelo Tribunal de Justiça – Goiás – 2010 - 2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2019.

5.2.2.1 Ação Civil Pública nº 278469-09.2010.8.09.0064 - Município de Goianira - Goiás

O município de Goianira, localizado na região metropolitana de Goiânia e na mesorregião goiana, possui área territorial de 200,40 Km², uma população estimada no ano de 2010 em 35.014 habitantes (IMB, 2018) e com índice de desenvolvimento dos municípios equivalente a 5,08 (IMB, 2019). A projeção da população para a faixa etária de 0 a 5 anos se apresenta na tabela a seguir. De acordo com a série histórica, houve um aumento moderado e contínuo da população infantil de Goianira e, conseqüentemente, a demanda por vagas na educação infantil, fato que pode estar associado aos desafios característicos de regiões metropolitanas.

Tabela 16 - Projeção da população na faixa etária de 0 a 5 anos - Goianira - 2010-2019

Faixa etária	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0 a 3	2.228	2.414	2.424	2.432	2.437	2.449	2.460	2.471	2.483	2.495
4 a 5	1.249	1.273	1.272	1.275	1.280	1.278	1.275	1.278	1.281	1.285
Total de 0 a 5 anos	3.477	3.687	3.696	3.707	3.717	3.727	3.735	3.749	3.764	3.780

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018).

Em 28 de julho de 2010, o Ministério Público¹¹⁹ requereu ao Poder Judiciário que o Município de Goianira promovesse em 4 meses o atendimento a todas as crianças de 0 a 5 anos em creche e pré-escola que ali residiam e, em caso de descumprimento, o pagamento de multa diária de R\$1.000,00 a ser destinado ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O pedido fundamentou-se na dificuldade enfrentada pelo Conselho Tutelar na requisição de vagas em creches desde 2010 e pelas mães em matricular seus filhos, noticiando o *parquet* a existência de mais de uma centena de crianças aguardando na fila de espera para se matricular e a tentativa frustrada em se firmar Termo de Ajustamento de Conduta. Segundo informação prestada pela Secretaria de Educação de Goianira, eram atendidas, naquele ano, 155 crianças em creches. E, 97 crianças em pré-escola aguardavam por vagas em lista de espera, bem como havia uma instituição que atendia acima dos limites de sua capacidade, indicando um déficit no Município quanto ao oferecimento de vagas na educação infantil.

Em decorrência dos danos irreparáveis causados pela não oferta de educação infantil, o *parquet* solicitou antecipação da tutela a fim de que o Município providenciasse, no prazo de 60 dias, o atendimento gratuito em creche e pré-escola de, no mínimo, 100 crianças, sendo deferida pela magistrada em 25 de agosto de 2010. Todavia, tal decisão liminar não foi confirmada pelo Tribunal de Justiça que, à época, entendeu que o seu cumprimento esbarraria em questões de ordem burocrática e estrutural que colocariam a Administração em dificuldades quanto à operacionalização no curto prazo estipulado, tendo em conta a alocação de rubricas orçamentárias. Dessa forma, nesta fase processual não houve interferência na política pública pelo Poder Judiciário.

Na contestação, protocolada em 03 de novembro de 2010, o Município defendeu que a pretensão proposta na ação traria lesão à ordem constitucional por ferir a separação de poderes, quanto à autonomia do Executivo, pois quantidade de vagas discutida em juízo equivaleria à construção de uma nova instituição de educação infantil. Complementou ainda, que a atuação municipal para atendimento de forma mais universal enfrentava entraves de ordem prático-financeira caracterizada por uma administração de escassez de recursos em razão de um crescimento rápido da cidade que compõe a região metropolitana, o que implicaria em ação dentro da “reserva do possível”.

Na instrução do processo constatou-se que havia 141 crianças em fila de espera. A sentença foi proferida em 13 de novembro de 2015, ou seja, cinco anos após o início da ação.

¹¹⁹ Interessante ressaltar que não consta no levantamento da jurisprudência desta pesquisa ação **individual** processada no Município de Goianira.

Nela, a magistrada determinou que o Município de Goianira promovesse, no prazo de 4 meses, sob pena de multa diária por descumprimento de R\$1.000,00, a matrícula em instituições de educação infantil públicas próximas à residência, de todas as crianças de 0 a 5 anos de idade que estivessem em lista de espera, bem como o bloqueio de verbas públicas na hipótese de inexistência de vagas a fim de garantir o acesso por meio de instituições privadas.

Por ocasião da apelação para o 2º Grau, o Município acrescentou que, para atender à demanda em creches e pré-escolas e aos demais gastos com educação, utilizou-se de 27,68% da receita corrente líquida, apresentando o impacto orçamentário relativo ao exercício de 2015 como também alegou que ocorreu um rápido crescimento da população da cidade.

Em acórdão proferido em 6 de setembro de 2016, o Tribunal de Justiça manteve a sentença fixando o dever do Município de Goianira quanto ao fornecimento aos menores de educação infantil próxima à residência das crianças. A decisão colegiada pontuou ainda, acerca da possibilidade do bloqueio na ausência de vagas para a efetivação de matrícula dos menores em instituições privadas.

Tanto o acórdão como a sentença adotaram um perfil decisório quanto à fundamentação constitucional e legal do direito à educação infantil nos moldes das decisões individuais, constituindo-se em declarações fortes do direito (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017). Verifica-se que a sentença reforça a declaração para que a matrícula seja próxima à residência e para a possibilidade de bloqueio para custeio em instituições particulares, pontos estes que não constavam na proposição inicial pelo Ministério Público. Esta questão foi discutida pelos desembargadores que entenderam que o bem-estar dos menores haveria de se sobrepor, inclusive, aos pedidos iniciais.

Após a ciência do acórdão pelo Ministério Público, o processo foi arquivado, em 19 de outubro de 2016, não constando nele mecanismos para o monitoramento de fornecimento de vagas ou solicitação determinada pela sentença, medida que poderia influenciar no planejamento orçamentário e na fixação de metas de cumprimento (SILVEIRA, A., 2013). A imposição da possibilidade de bloqueio implicou numa medida forte para a implementação de políticas públicas (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017), todavia, não foi utilizada tal medida.

Levando-se em consideração, entretanto, que o pedido inicial do MP, efetivado em 2010, era da inclusão de, no mínimo, 100 crianças na educação infantil, verifica-se que um ano após a judicialização, o município havia ampliado a oferta em 173 vagas na pré-escola e de 24, na creche.

Desde o início da judicialização da educação infantil, a oferta de vagas em pré-escolas da rede pública e da privada em Goianira apresentou um crescimento, entre os anos de 2010 e

2016, de 39,6%, significativamente superior ao crescimento referente ao Estado de Goiás de 18,2%, conforme se depreende dos dados obtidos pelo Inep e IMB apresentados na Tabela 17 e Gráfico 23 a seguir. No ano de 2017, o Município contava com 12 estabelecimentos de pré-escola.

Tabela 17 - Oferta de pré-escolas no Município de Goianira - Goiás – 2010-2019

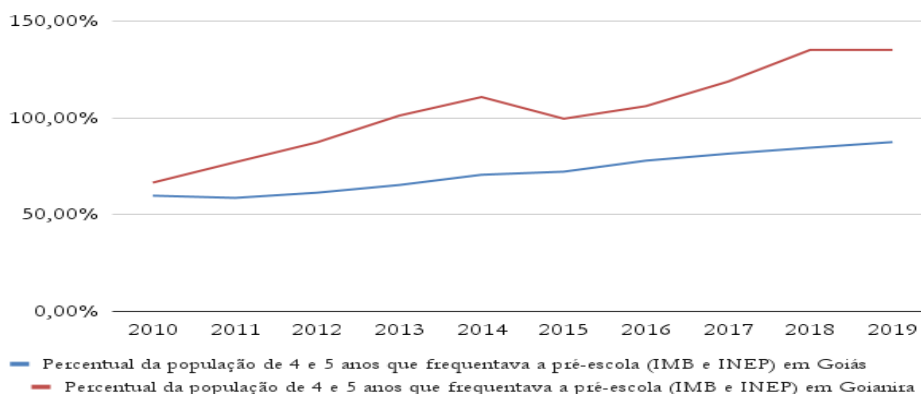
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acréscimo (2010-2016)
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Goiás	59,70%	58,60%	61,30%	65,30%	70,60%	72,20%	77,90%	81,50%	84,60%	87,50%	18,2%
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Goianira	66,50%	77,00%	87,30%	101,20%	110,80%	99,50%	106,10%	118,80%	135,20%	135,20%	39,6%
Número de matrículas Inep	Pública	700 (84,2%)	873 (88,9%)	1.017 (91%)	1.109 (85,9%)	1.176 (82,9%)	1.061 (83,3%)	1.214 (89,7%)	1.284 (84,5%)	1.568 (88,9%)	514
	Privada	131 (15,7%)	108 (11%)	95 (9%)	182 (14,1%)	242 (17%)	212 (16,7%)	139 (10,2%)	234 (15,4%)	194 (11%)	8
	Total	831	981	1.112	1.291	1.418	1.273	1.353	1.518	1.761	522
Regime	Integral	3,61%	0	0	1,94%	0	0	0	0	0	-
	Parcial	96,39%	100%	100%	98,06%	100%	100%	100%	100%	100%	-
Número de estabelecimentos - Inep	12	10	10	12	11	11	10	12	13	13	

- Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

O crescimento quanto ao atendimento na pré-escola no Município pode ser observado no Gráfico 23 à frente:

Gráfico 23 - Comparação entre a taxa de matrícula na pré-escola de Goianira e do Estado de Goiás – 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018) e (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Por estas informações verifica-se que, concomitantemente ao período em que a oferta de vagas na educação infantil foi discutida pelo Poder Judiciário, houve uma prioridade na

política pública para a universalização referente à faixa etária de 4 e 5 anos, prevista pela EC nº 59/2009, para a efetivação do direito fundamental, passando de 66% em 2010 para 101,2% em 2013, momento em que a integralidade foi alcançada. Entretanto, a política de universalização não foi acompanhada por atendimento em regime integral, pois foi mantida a política de jornada de tempo parcial em patamares acima do estadual de forma contínua como se vê nos gráficos a seguir:

Gráfico 24 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola - de Goianira e do Estado de Goiás - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Dificuldades quanto à implementação da política pública foram apresentadas pelo município. Consta, nos autos do processo, declaração do Secretário Municipal de Educação em agosto de 2014 que havia dois CMEI's em funcionamento e quatro em construção, sendo que dentre estes, duas obras estavam paralisadas. Informou, ainda, que, para atender a uma demanda de 200 novas crianças, houve alteração temporária nos turnos das escolas pela adoção de 3 turnos de 4 horas cada. Um para o atendimento escolar, “[...] que o primeiro turno matutino, foi reduzido em trinta minutos (das 07:00 às 11:00); (das 11:00 às 15:00) - todas as crianças do Jardim e 1º e 2º ano - de idades 04 a 07 anos de idade; das 15:00 às 19:00 os alunos novatos com idade maior - 08 anos adiante”.

Segundo o Secretário, enquanto em 2012 Goianira contava com 80 bairros, em 2014, contava com 92, mas que a situação de vagas seria solucionada em 4 meses, diante da construção de novas salas. Tal situação traduz-se em um fator para a diminuição da oferta na pré-escola entre os anos de 2014.

Neste ponto, é importante comparar as proposições contidas no Plano Nacional de Educação de 2014 e o Plano Municipal de Educação de Goianira de 2015, quanto ao atendimento em tempo integral, tema associado à qualidade da educação. Enquanto o PNE propõe o estímulo ao acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0

(zero) a 5 (cinco) anos, consoante o estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (estratégia 1.17), direciona o PME do município de Goianira para a oferta de 50% das matrículas na modalidade integral de forma gradativa para as crianças da pré-escola até o final de 2025 (estratégia 1.20).

Pelos dados levantados, a municipalidade não seguiu a proposição do plano nacional de incentivo à educação infantil em tempo integral, ao instituir por meio do plano municipal de 2015 o patamar de 50% e, de forma gradual. Ademais, pelo gráfico anterior ainda é possível verificar que o regime integral não seguiu o direcionamento do plano municipal, visto que foi implementado o regime parcial de forma ampla na pré-escola.

Em relação à ampliação de vagas na faixa etária de 0 a 3 anos (Tabela 18 e Gráfico 25) proposta no PNE 2004/2014, o crescimento de 5,43%, correspondente ao período da judicialização, quase triplicou entre 2010 e 2016. Permaneceu, entretanto, menor no patamar de 5,43% que a taxa de atendimento estatal de 7,27%, de acordo com a conjugação dos dados obtidos pelo Inep e do IMB, demonstrada na tabela a seguir. Entre os anos de 2010 e 2016, a quantidade de vagas na rede pública aumentou de 82 para 215. No ano de 2017, posterior à judicialização, foram criadas mais 85 vagas.

Tabela 18 - Oferta de creches no Município de Goianira - Goiás – 2010-2019

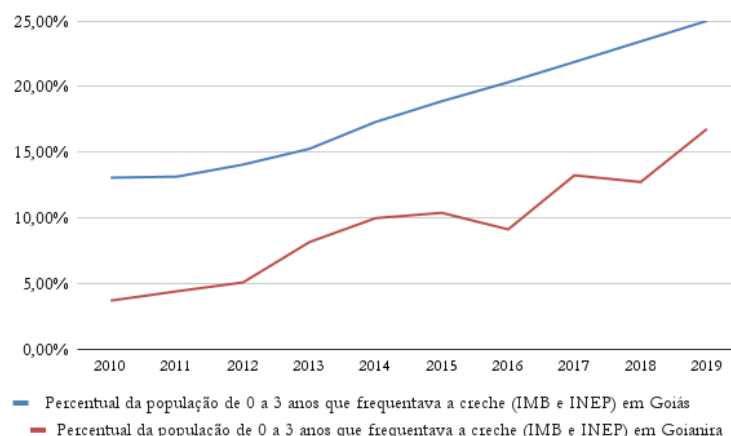
Ano		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acréscimo (2010-2016)
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Goiás		13,05%	13,13%	14,05%	15,25%	17,30%	18,88%	20,32%	21,87%	23,44%	25%	7,27%
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Goianira		3,68%	4,39%	5,07%	8,14%	9,97%	10,37%	9,11%	13,23%	12,72%	16,76%	5,43%
Número de matrículas - Inep	Pública	82 (100%)	106 (100%)	116 (94,3%)	182 (91,9%)	208 (85,6%)	216 (85%)	215 (95,9%)	298 (91,1%)	276 (87,4%)	390 (93,3%)	133
	Privada	-	-	7 (5,69%)	16 (8%)	35 (14,4%)	38 (14,9%)	9 (4%)	29 (8,8%)	40 (12,6%)	28 (6,7%)	9
	Total	82	106	123	198	243	254	224	327	316	418	142
Regime	Integral	100%	100%	94,30%	91,92%	85,60%	85%	95,98%	91,13%	65,51%	93,30%	-
	Parcial	-	-	5,69%	8,08%	14,40%	14,90%	4%	8,87%	34,49%	6,70%	-
Número de estabelecimentos - Inep		1	1	2	3	4	4	3	6	7	8	5

- Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

A oferta quanto à creche no Município, visivelmente inferior ao estado, pode ser observada no Gráfico 25 à frente:

Gráfico 25 - Comparação entre a taxa de matrícula em creche de Goianira e do Estado de Goiás - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

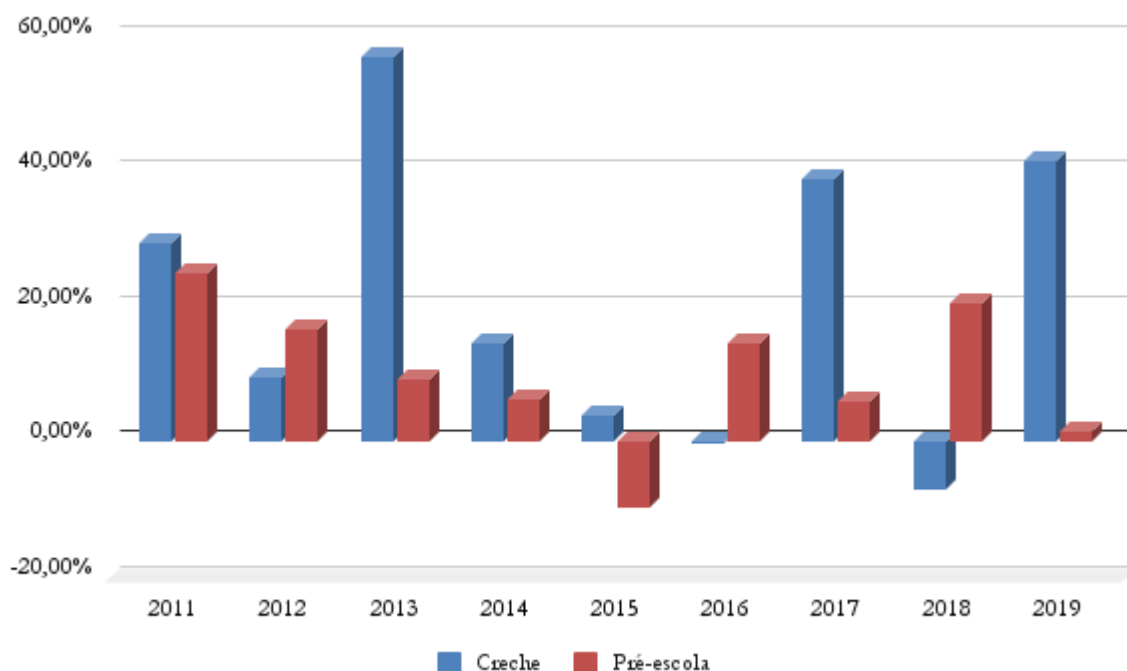
Adotou-se neste período a jornada de tempo integral, seguindo o padrão das instituições de educação infantil em creche (Gráfico 26). Entre os anos de 2010 e 2017, houve um significativo aumento na quantidade de estabelecimentos (5).

Gráfico 26 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche - de Goianira e do Estado de Goiás – 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

No Gráfico 27, observa-se a comparação entre o crescimento anual da creche e da pré-escola na cidade de Goianira. No período de 2011 a 2019, houve um crescimento médio anual de 20,64% na creche e de 9,83% na pré-escola. A maior evidência de crescimento da creche foi no ano de 2013, período da judicialização, com o aumento das matrículas em creche no percentual de 56,9%, em contraponto ao percentual da pré-escola de 9,04%, como consta no Gráfico 27 a seguir. A diminuição no crescimento da quantidade de matrículas na pré-escola, possivelmente, deve-se à universalização alcançada entre 2012 e 2013.

Gráfico 27 - Crescimento anual creche e pré-escola – Goianira - Goiás - 2011 - 2019

Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em dados do Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Na análise desta ação, verificou-se que não houve uma agilidade na resposta pelo Poder Judiciário visto que, o prazo de tramitação do início da ação até o acórdão, foi de aproximadamente 6 anos. Ainda que tenha havido posição jurisprudencial favorável ao direito à educação infantil, por meio de ação coletiva, desconsiderou-se na sentença e no acórdão o impacto orçamentário apresentado pelo Município para a implementação da política pública que se deparou com questões burocráticas e estruturais que colocavam a municipalidade em dificuldade quanto à operacionalidade. Todavia, concomitante ao período da judicialização de 6 anos foi possível ao município aumentar o quantitativo de vagas, universalizando a oferta na pré-escola.

Outro aspecto a se considerar se refere à possibilidade de bloqueio de verbas para a matrícula em instituições privadas em caso da impossibilidade de oferta pelo município. Para além da questão de necessidade de aplicação de recursos em instituições privadas conveniadas, conforme a previsão constitucional, deve ser analisada a capacidade de recebimento de crianças na rede privada. Esta observação se extrai da comparação entre os dados do Inep (2010-2019) que registram que o número máximo de vagas ofertadas na rede privada em creches foi de 38 vagas em 2015 e de 29, em 2017 e na pré-escola, de 212 no ano de 2015 e em 2017, de 234 vagas (Tabelas 18 e 17, respectivamente) e o fato de que a demanda por creches se aproximava

da quantidade de 100 vagas no município já em 2010. Um eventual bloqueio de verbas não atenderia à finalidade de inclusão de crianças em creches privadas daquele município, devido à falta de capacidade também desta rede.

Entre os anos de 2010 e 2017 foram criadas 584 vagas em instituições públicas de pré-escolas e 216 vagas em creches. Cabe ponderar que, no período de judicialização, a política pública de universalização da pré-escola foi afetada pela criação de vagas atrelada à manutenção do tipo de regime de atendimento.

Levando em consideração a discussão de Ximenes, Oliveira e Silva (2017, p. 9) quanto à compreensão do efeito da judicialização da política de educação infantil na implementação da política pública percebe-se que no caso de Goianira, “a política pública já planejada é afetada/alterada por decisões judiciais”, visto que os índices de atendimento foram superiores à média estadual no que se refere à pré-escola, chegando-se à universalização do atendimento. Embora tenha apresentado crescimento no atendimento em creches, a judicialização não foi capaz, entretanto, de promover o atendimento a todas as crianças conforme determinado na sentença, ou mesmo, de aproximar a oferta em creche para os patamares do Estado de Goiás, visto que, ainda no ano de 2019, encontrava-se no patamar de 16,76%.

5.2.2.2 Ação Civil Pública nº 372238-83.2014.8.09.0144 - Município de Silvânia – Goiás

O município de Silvânia, localizado no sul goiano possui área territorial de 2.264,769 Km², uma população estimada no ano de 2014 em 20.144 habitantes (IMB, 2018) e índice geral de desenvolvimento dos municípios equivalente a 5,23 (IMB, 2019). A projeção da população para a faixa etária de 0 a 5 anos apresentada no ano de 2014 foi de 1.511 crianças (IMB, 2018).

A Ação Civil Pública em Silvânia foi iniciada em 04 de outubro de 2014 pelo Ministério Público após notícia pelo Conselho Tutelar da negativa de vagas em instituições de educação infantil em creches pelo Município para sete crianças e da demanda crescente por pais que necessitavam trabalhar e deixá-las em situação de amparo e segurança em ambiente educacional adequado. Informou que investimentos públicos deveriam ser aplicados prioritariamente nas políticas públicas de atenção às crianças e adolescentes, mas que o Município tinha destinado recursos públicos a outras áreas como exposição agropecuária no ano de 2014. Nesse sentido, constatou que não havia escassez de recursos e sim, necessidade de uma aplicação adequada das necessidades mais urgentes.

Nestes moldes, solicitou tutela antecipada para a inclusão das sete crianças, bem como a garantia de acesso a todas as crianças de 0 a 5 anos residentes no Município. Verifica-se que

o promotor de justiça compartilhava, nesta ação, do posicionamento de que os recursos podem ser remanejados de outras áreas cujas aplicações não estão intimamente ligadas aos direitos fundamentais como defende Cunha Júnior (2018), posto que o orçamento e as reservas estão condicionados pela efetivação destes direitos (PIOVESAN; VIEIRA, 2006).

A Secretaria Municipal informou a disponibilidade de 4 vagas para oferta em educação infantil.

Na fase liminar, o magistrado observou que 3 crianças já se encontravam inscritas em CMEI e concluiu pela não inclusão das outras crianças em instituições públicas, por ofensa ao princípio da isonomia, devido à ausência de elementos que demonstrassem situação suficiente ao avanço na lista de espera, bem como à existência de outras crianças que, de igual modo, aguardavam na fila de espera e se encontravam em semelhante posição de garantia constitucional, indeferindo assim a tutela antecipada.

A argumentação do Município, encaminhada em 03 de março de 2015, seguiu o modelo de reconhecimento do direito fundamental à educação infantil, informando para sua efetivação a construção de uma nova unidade por meio de contratação para execução de obra firmado em 05 de janeiro de 2015. Acompanhou a municipalidade também o entendimento sobre os óbices impostos pela reserva do possível, separação de poderes que configuravam numa indevida intervenção do Poder Judiciário nas escolhas das prioridades políticas cuja atribuição é do Poder Executivo.

O Conselho Tutelar informou em 04 de maio de 2015 uma demanda reprimida com 75 crianças na lista de espera. Foi com base neste documento, que demonstrou a falta de vagas, que o juiz determinou, em 03 de setembro de 2015, por meio da sentença, que o Município garantisse em 30 dias o fornecimento de vagas em creches municipais a todas as crianças que se encontravam na lista de espera, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 em caso de descumprimento.

Na data de 26 de abril de 2016, os desembargadores responsáveis pelo julgamento da ação confirmaram a sentença para a garantia da educação infantil às crianças de 0 a 5 anos sob os fundamentos normativos já apresentados anteriormente, concluindo que a argumentação pela qual seria necessária a conclusão de obras para a efetivação de matrículas não deveria prosperar, tendo em conta que deveriam estar concluídas, assim como as crianças matriculadas. Dessa forma determinaram, ainda, que caso não houvesse vagas em entidades públicas, fossem matriculadas em instituições particulares, cuja despesa deveria ser custeada pela municipalidade.

O cumprimento da sentença ocorreu mediante a expedição de ofícios pelo Conselho

Tutelar sobre a inclusão das crianças na fila de espera. Em 23 de novembro de 2016, o Ministério Público solicitou o arquivamento do processo por não haver notícia, até aquela data, de descumprimento da sentença.

Nesta ação são identificados pontos que convergem para a classificação proposta por Rodriguez Garavito (2017) de uma sentença em que há uma declaração de direitos e medidas impositivas para o cumprimento “fortes”.

Na averiguação da dinâmica evolutiva das taxas de vagas no Município de Silvânia, no período da judicialização de 2014 a 2016 da educação infantil, é possível afirmar que houve um significativo aumento de vagas em relação aos anos anteriores. Houve acréscimo de 149 vagas em pré-escolas neste período, quantidade superior ao período de 2011 a 2013 em que o aumento foi de 16 vagas. Embora haja um aumento de vagas acima da média estadual, verifica-se um decréscimo de oferta após a judicialização. Ademais, houve uma diminuição de 74 vagas em instituições privadas no período da judicialização.

Tais informações constam da Tabela 19 e Gráfico 28 à frente:

Tabela 19 - Oferta de pré-escolas no Município de Silvânia - Goiás – 2010-2019

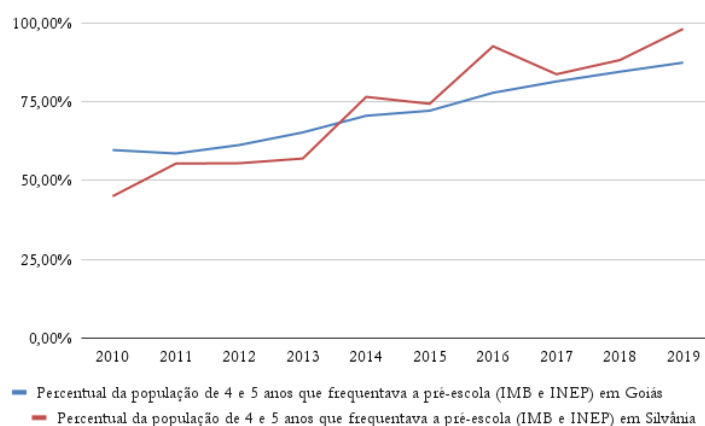
Tabela 15 - Oferta de pré-escolas no Município de Silvânia - Goiás - 2010-2019												
Ano		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acréscimo
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Goiás		59,70%	58,60%	61,30%	65,30%	70,60%	72,20%	77,90%	81,50%	84,60%	87,50%	7,3% (2014-2016)
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Silvânia		45%	55,40%	55,50%	57%	76,60%	74,40%	92,70%	83,80%	88,30%	98,22%	16,1% (2014-2016)
Número de matrículas - Inep	Pública	188 (72,1%)	226 (69,3%)	225 (72%)	193 (62,4%)	229 (57,4%)	351 (92,4%)	378 (79,9%)	296 (69,9%)	297 (67,3%)	287 (59%)	149 (2010-2016)
	Privada	73 (27,9%)	100 (30,6%)	89 (28%)	116 (37,5%)	169 (42,6%)	29 (7,6%)	95 (20%)	127 (30%)	144 (32,6%)	199 (40,95%)	74
	Total	188	326	314	309	398	380	473	423	441	486	75 (2014-2016)
Regime	Integral	59,70%	55,50%	54,70%	52,40%	57,70%	51,50%	25,50%	32,80%	25,60%	23,87%	-
	Parcial	40,20%	44,50%	45,20%	47,50%	42,20%	48,40%	74,40%	67,10%	74,30%	76,13%	-
Número de estabelecimentos - Inep		8	8	8	9	9	8	7	7	8		-

- Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

O Município enfrentava o desafio da universalização da pré-escola ainda no ano de 2018, posto que a oferta de vagas se concentrava em torno de 88,3%, sendo alcançada em 2019. A oferta quanto à pré-escola no Município pode ser observada no Gráfico 28 à frente:

Gráfico 28 - Comparação entre as taxas de matrícula de Silvânia e do Estado de Goiás - pré-escola – 2010-2019



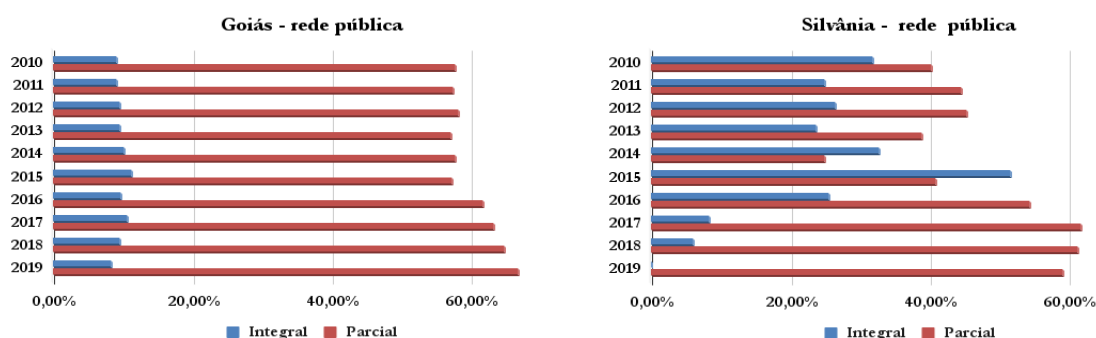
Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Percebe-se que no período da judicialização, a taxa de crescimento do município supera a taxa de crescimento do Estado de Goiás. Mas o aumento de vagas esteve atrelado à alteração quanto aos regimes de atendimento, no parcial, em pré-escola que passaram de 24,87% a 54,33% nos anos de 2014 a 2016, permitindo inferir que, para o atendimento à demanda judicial, o Poder Público adotou estratégias de remanejamento quanto à oferta de vagas.

No Plano Municipal de Educação de Silvânia (2015/2025), aprovado pela Lei nº 1.820/2015, não há previsão de estratégias específicas quanto ao oferecimento de educação em tempo integral na educação infantil.

Os gráficos à frente comparam a oferta por regime de atendimento entre Goiás e Silvânia na rede pública e apontam para a mudança marcante no ano de 2017, após a confirmação da sentença pelo Tribunal de Justiça:

Gráfico 29 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola - de Silvânia e do Estado de Goiás — 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

No que se refere à oferta em creches, pela comparação do número de matrículas em creches, disponibilizadas entre os anos de 2014 e 2016 (Tabela 20), o aumento de oferta em creches (8%) também foi superior ao percentual do estado (3%). Considerando os dados do Inep, foram oferecidas 64 vagas a mais neste período com contínua expansão após 2016, enquanto nos 3 anos anteriores (2011 a 2013) à judicialização a oferta não apresentou crescimento.

Tabela 20 - Oferta de creches no Município de Silvânia - Goiás – 2010-2019

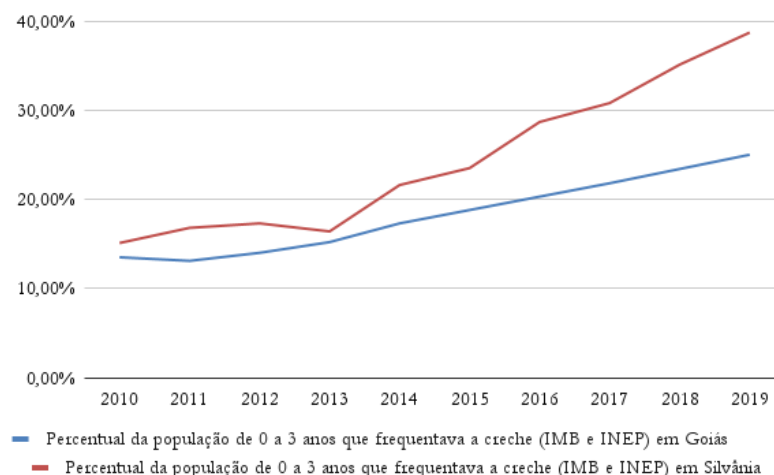
Ano		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acréscimo
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Goiás		13,50%	13,10%	14,00%	15,20%	17,30%	18,80%	20,30%	21,80%	23,40%	25%	3% (2014-2016)
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Silvânia		15,10%	16,80%	17,30%	16,40%	21,60%	23,50%	28,67%	30,79%	35,10%	38,70%	8% (2014-2016)
Número de matrículas - Inep	Pública	149 (100%)	174 (100%)	175 (100%)	156 (95,1%)	215 (100%)	216 (93,5%)	279 (100%)	297 (100%)	290 (86,3%)	304 (82,6%)	64 (2014-2016)
	Privada	-	-	-	8 (4,8%)	-	15 (6,4%)	-	-	46 (13,6%)	64 (17,3%)	-
	Total	149	174	175	164	215	231	279	297	336	368	64 (2014-2016)
Regime	Integral	100%	100%	100%	95,10%	100%	93,50%	100%	100%	86,30%	85,05%	-
	Parcial	-	-	-	4,80%	-	6,40%	-	-	13,60%	14,95%	-
Número de estabelecimentos - Inep		2	2	2	3	3	4	4	4	6	7	-

- Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

A oferta quanto à creche no Município pode ser observada no Gráfico 30 à frente. Verifica-se que após a judicialização persiste um crescimento significativo, o que indica diminuição ou ausência de lista de espera, motivo pelo qual o Ministério Público solicitou o arquivamento do processo por não haver notícia, até aquela data, de descumprimento da sentença.

Gráfico 30 - Comparação entre as taxas de matrícula de Silvânia e do Estado de Goiás – creche – 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

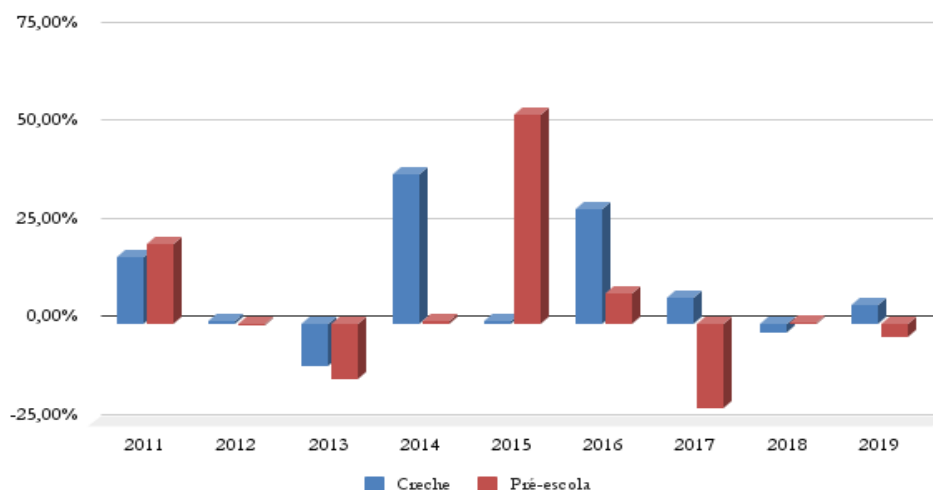
Diferentemente do regime de atendimento na pré-escola, a creche manteve o regime integral de atendimento na rede pública, como se verifica no próximo gráfico.

Gráfico 31 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche - de Silvânia e do Estado de Goiás - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

No Gráfico 32, observa-se a comparação entre o crescimento anual da creche e da pré-escola. Entre 2011 e 2019 houve um crescimento médio anual de 9,2% na creche e de 8,45% na pré-escola. Há evidência de crescimento da creche no período da-judicialização, entre 2014 e 2016. Verifica-se o aumento das matrículas nos percentuais de 37,82% e 29,16%, respectivamente nos anos de 2014 e 2016, enquanto o maior percentual da pré-escola foi no ano de 2015 com 53,27%, consoante Gráfico 32 a seguir.

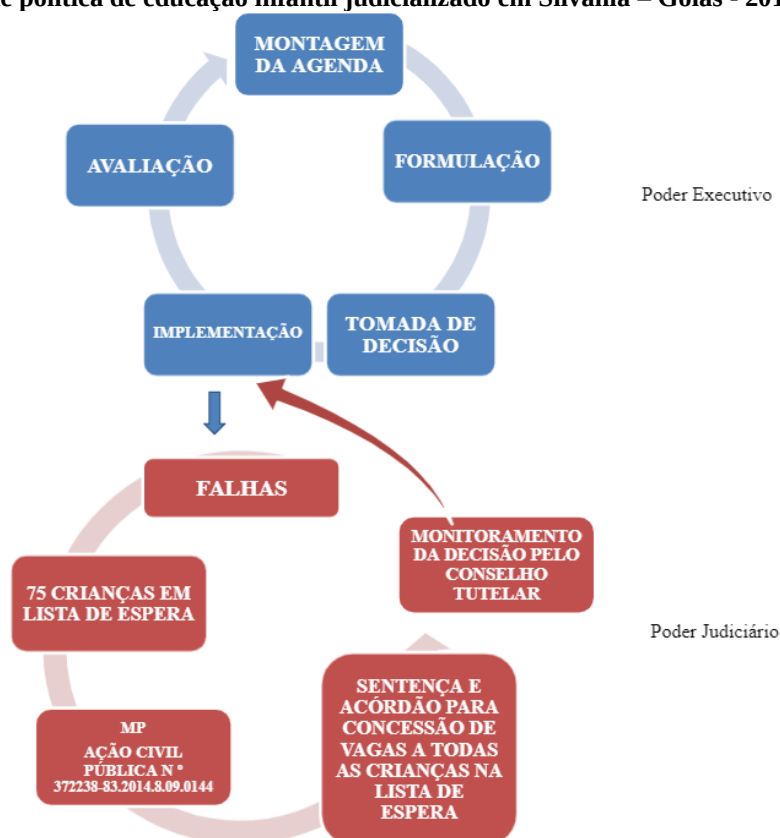
Gráfico 32 - Crescimento anual creche e pré-escola - Silvânia – Goiás - 2011-2019

Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em dados do Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Entre os anos de 2014 e 2016 foram criadas 149 vagas em instituições públicas de pré-escolas e 64 vagas em creches, representando um impacto mais amplo e favorável para implementação da educação infantil, com a criação de vagas tanto na creche como na pré-escola.

Pelo cumprimento da sentença, é possível, então, ilustrar como ocorreu, nesta ação o ciclo da política judicializado pelo deslocamento da atuação própria do Executivo para a inclusão da discussão pelo Judiciário, como uma alternativa para sua efetivação. Veja, a propósito, a próxima figura.

Figura 22 - Ciclo de política de educação infantil judicializado em Silvânia – Goiás - 2010-2016



Fonte: Elaboração pela autora em 2019.

A partir da detecção de falhas no atendimento pelo Ministério Público, a sentença determinou a alteração na política pública de implementação que passou a ser monitorada pelo Conselho Tutelar. No que refere à compreensão do efeito da judicialização da política de educação infantil na implementação da política pública (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2017), percebe-se, no caso de Silvânia, a alteração da política pública pela discussão judicial com a criação de vagas e mudança no tipo de regime de atendimento.

5.2.2.3 Ação Civil Pública nº 0382432.31.2016.8.09.0029 - Município de Catalão - Goiás

O município de Catalão, localizado na mesorregião sul goiano, possui área territorial de 3.820 Km², uma população estimada no ano de 2016 em 100.498 habitantes (IMB, 2018) e índice de desenvolvimento dos municípios equivalente a 5,18 (IMB, 2019). A projeção da população para a faixa etária de 0 a 5 anos no ano de 2016 foi de 7.763 crianças (IMB, 2018).

Em 09 de novembro de 2016, inicia-se a Ação Civil Pública pelo Ministério Público de Catalão, após um Inquérito Civil Público (ICP), instaurado para investigar a insuficiente oferta de vagas, reformas não concluídas, deficiência quanto à manutenção e higiene no tratamento de

resíduos sólidos e preparação dos alimentos e acondicionamentos em escolas de responsabilidade do Município. Por meio do ICP foram monitoradas durante cerca de 3 anos as matrículas entre os anos de 2014/2015 e 2015/2016, constatando o MP uma contínua dificuldade de criação de vagas na educação infantil de 0 a 5 anos em desacordo ao PNE (2014-2024).

O atendimento em Catalão a crianças e adolescentes no ano de 2014 era de 8 mil crianças e adolescentes e o MP já alertava sobre a deficiência de vagas na educação infantil. Verifica-se nos autos a informação de que o Poder Público não disponibilizou a quantidade de demanda em relação à educação infantil reprimida, dificultando as ações para a defesa do direito. Nesse sentido, requereu na ação civil pública que o Município:

1. tornasse pública a oferta ou o não atendimento da educação infantil, a partir do ano de 2017,

2. programasse-se, financeiramente, de modo a atualizar suas Leis Orçamentárias com o objetivo de ampliar a oferta de vagas da rede infantil e fundamental, atentando-se para as construções dentro dos padrões fixados pelo Ministério da Educação e da Resolução nº 4/2016 do Conselho Estadual de Educação de Goiás, que fixou padrões para o sistema educacional relativos à faixa etária/agrupamento de crianças e profissionais da educação, a fim de que no início do ano letivo de 2018, toda a demanda por vagas fosse atendida, sob pena de custeio em instituições particulares de ensino por meio de bloqueio de verbas públicas.

3. requereu ainda, o pagamento de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 em caso de descumprimento, devendo o valor ser revertido em favor do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, podendo-se inclusive fixar multa pessoal aos gestores e constatado o prejuízo, futura responsabilização por improbidade administrativa.

O pedido do Ministério Público diferencia-se das demais ações coletivas por tangenciar a discussão sobre qualidade da oferta, vez que atentava para o quantitativo de crianças e profissionais da educação por agrupamento na educação infantil, além de apresentar um prazo mais elástico para a implementação da política pública.

Na análise da tutela provisória de urgência, o magistrado deferiu o pedido como solicitado pelo MP. Em cumprimento à tutela, o Município, em 22 de março de 2017, tornou pública a oferta de vagas na rede referente ao ano letivo de 2017; informou, ainda, o término de

obras destinadas à educação básica até o início do ano de 2018. Acrescentou a aplicação de percentual superior a 25% do seu orçamento em educação, pontuando que este percentual não poderia ser majorado, considerando os demais investimentos em áreas como saúde, segurança e mobilidade urbana. Também apresentou os demonstrativos de recursos com futebol, propaganda e comissionados. Justificou, ainda, que a ampliação de vagas e creches seguiu a meta estabelecida pelo PNE, que estabelece prazo para a ampliação do número de vagas nas creches. Argumentou, por fim, sobre a infringência ao princípio da separação de poderes e da reserva do possível, já que há uma regra orçamentária a ser respeitada, cuja destinação de recursos é atividade própria do Poder Executivo.

A sentença proferida em 05 de julho de 2017 identificou que a indisponibilidade de vagas na rede pública afrontava a exigência dos artigos 6º, 205, 227 da CF/1988. A qualidade da educação também foi abordada com os apontamentos de que reformas não concluídas, deficiente manutenção, falta de higiene e preparação de alimentos constituem violação ao preceito constitucional contido no inciso VII do artigo 206 da CF/1988, bem como ao artigo 3º, inciso IX da LDB, cabendo medidas protetivas previstas nos artigos 98, 208 e 213 do ECA. Sob tais fundamentos, o magistrado confirmou a tutela antecipada a fim compelir o município:

1. a tornar pública a oferta para as solicitações por vagas de sua rede no ano de 2017;
2. a programar-se, financeiramente, no ano de 2017 com atualização de suas Leis Orçamentárias, a fim de ofertar vagas na rede infantil e fundamental, em especial, observando a qualidade da oferta fixada em determinações do MEC e CEE.

Em caso de descumprimento, fixou a possibilidade de bloqueio para custeio em instituições particulares e multa de R\$ 10.000,00 por dia de atraso, limitada a 30 dias, com a possibilidade de responsabilização penal ou político-administrativa do município.

Na análise pelo 2º Grau, o acórdão proferido em 17 de julho de 2018 reconheceu o perigo ou dano útil nas hipóteses em que a criança não frequentava a escola no tempo adequado, visto que a ausência de educação infantil na vida de uma criança pode causar prejuízos irreparáveis ao seu desenvolvimento integral. A desembargadora relatora do processo indicou o entendimento pacificado no Tribunal de Justiça, constante da Súmula nº 39 do TJGO (GOIÁS, 2016a), pela possibilidade de bloqueio de verbas públicas, rechaçando a teoria da reserva do possível como limitante dos direitos fundamentais e ainda, a impossibilidade de intervenção pelo Poder Judiciário das políticas públicas, confirmando a sentença do 1º Grau, inclusive com

a observância da qualidade da oferta e a aplicação de multa em caso de descumprimento da sentença.

Posteriormente ao acórdão, no ano de 2019 o Ministério Público instaurou Procedimento Administrativo a fim de acompanhar o cumprimento da decisão e possibilitar à Secretaria Municipal de Educação e ao Município de Catalão a apresentação de cronograma para cumprimento do julgado, com a inclusão do planejamento, projetos e a execução de ações e obras, além da necessária lei orçamentária. Todavia, o Poder Público não ofereceu resposta.

O MP manifestou o não cumprimento das obrigações fixadas pela sentença, indicando duas unidades educacionais inauguradas, mas fechadas. Neste ato, requereu o impedimento de licitação pelo município referente a ações de troca de lâmpadas e de urbanização de córrego daquela localidade, enquanto não apresentados os planos de ação relativos ao processo de oferta de vagas; sob pena de não o fazendo incorrer no pagamento de R\$ 397.730,67, devido à multa atualizada.

Cabe ressaltar que o valor fixado na multa não tem o caráter de compensação ou reversão para as crianças, mas apresenta-se como uma forma de persuasão, a fim de que a Prefeitura cumpra o estipulado no julgado. Mesmo podendo representar um modelo de cumprimento de sentença forte na efetivação do direito (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017), a possibilidade de imposição pecuniária no Município de Catalão confirmaria o entendimento do magistrado de descumprimento da sentença para a efetivação da oferta de vagas na rede municipal.

A Ação Civil Pública proposta em Catalão continuou em tramitação durante o ano de 2021, encontrando-se na fase de discussão se a municipalidade havia cumprido a sentença confirmada pelo Tribunal ou não, assim como da aplicação da pena pecuniária, sendo possível análise do incremento de vagas no período de 2016 a 2020.

No período anterior à judicialização no Município verifica-se que oferta da pré-escola não havia atingido o patamar da universalização, consoante o estabelecido pela EC nº 59/2009, indicando assim, a demanda reprimida motivadora da ação judicial em 2016 (Tabela 21 e Gráfico 33).

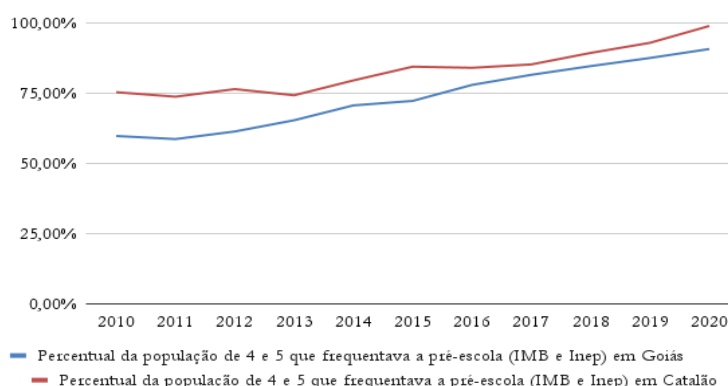
Tabela 21 - Oferta de pré-escolas no Município de Catalão - Goiás – 2010-2020

Ano		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Acréscimo (2016-2020)
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Goiás		59,70%	58,60%	61,30%	65,30%	70,60%	72,20%	77,90%	81,50%	84,60%	87,50%	90,69%	12,79%
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Catalão		75,30%	73,70%	76,40%	74,20%	79,50%	84,40%	84%	85,20%	89,30%	92,90%	98,90%	14,9%
Número de matrículas - Inep	Pública	1.138 (60,8%)	1.216 (60,5%)	1.284 (61%)	1.149 (56,4%)	1.304 (59,7%)	1.272 (55%)	1.320 (57,8%)	1.362 (59,3%)	1.472 (61,7%)	1.489 (60,4%)	1.558 (63%)	238
	Privada	733 (39,1%)	791 (39,4%)	806 (39%)	887 (43,5%)	880 (40,2%)	1.039 (45%)	963 (42,1%)	932 (40,6%)	912 (38,2%)	973 (39,5%)	1.047 (42%)	84
	Total	1.871	2.007	2.090	2036	2.184	2.311	2.283	2.294	2.384	2.462	2.605	322
Regime	Integral	1,50%	1,30%	1,10%	2,40%	1%	-	1,50%	0,10%	-	-	-	-
	Parcial	98,40%	98,60%	98,80%	97,50%	99%	100%	98,40%	99,80%	100%	100%	100%	-
Número de estabelecimentos - Inep		33	33	35	32	34	33	33	36	36	35	39	6

- Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019, 2020c).

A oferta quanto à pré-escola no Município pode ser observada no gráfico à frente. No ano de 2020 é possível afirmar que Catalão, somados índices da rede pública e da rede privada, tenha se aproximado da universalização das vagas nesta etapa:

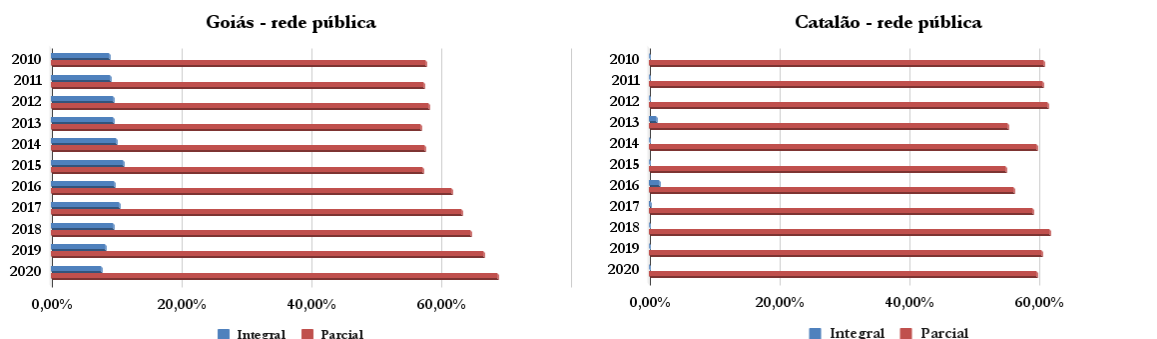
Gráfico 33 - Comparação entre a taxa de matrícula - pré-escola – de Catalão e do Estado de Goiás 2010-2020

Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019, 2020c).

A política pública quanto ao regime de atendimento na pré-escola não foi alterada no período da judicialização, visto que foram mantidos os patamares na oferta em modo integral e em modo parcial, como ilustrado no Gráfico 34 a seguir. No Plano Municipal de Educação de

Catalão (2015/2025), aprovado pela Lei nº 3.275/2015, não há previsão de estratégias específicas quanto ao oferecimento de educação em tempo integral na educação infantil.

Gráfico 34 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola de Catalão do Estado de Goiás – 2010-2020



Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019, 2020c).

Em relação à creche (Tabela 22 e Gráfico 35), embora o crescimento da oferta de demanda durante a judicialização tenha sido de 3,4%, houve um decréscimo entre 2017 e 2021 de 64 vagas.

Tabela 22 - Oferta de creches no Município de Catalão - Goiás – 2010-2020

Tabela 22 - Oferta de creches no Município de Catalão - Goiás - 2010-2020													
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Acréscimo	
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Goiás	13,50%	13,10%	14,00%	15,20%	17,30%	18,80%	20,30%	21,80%	23,40%	25%	24,22%	3,9%	
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Catalão	22,80%	22,90%	26,50%	30,30%	35,10%	34,50%	33,60%	36,10%	37%	36%	37,07%	3,47%	
Número de matrículas - Inep	Pública	772 (70,1%)	818 (69%)	838 (61%)	901 (57,7%)	1.252 (69,6%)	1.176 (67%)	1.119 (67,8%)	1.301 (71,6%)	1.294 (69,7%)	1.234 (68,4%)	1.237 (68,5%)	118
	Privada	328 (29,8%)	366 (31%)	535 (39%)	658 (42,2%)	546 (30,3%)	577 (32,9%)	530 (32,1%)	516 (28,4%)	561 (30,2%)	569 (31,5%)	613 (33,9%)	83
	Total	1.100	1.184	1.373	1.559	1.798	1.753	1.649	1.817	1.855	1.803	4.455	206
Regime	Integral	72,50%	74,20%	80,40%	75%	84,40%	82,60%	82,90%	84,30%	83,40%	80,87%	70,04%	-
	Parcial	27,50%	25,70%	19,90%	25%	15,50%	17,30%	17,10%	15,60%	16,50%	19,13%	29,96%	-
Número de estabelecimentos - Inep	18	20	23	23	26	26	27	28	28	28	32	5	

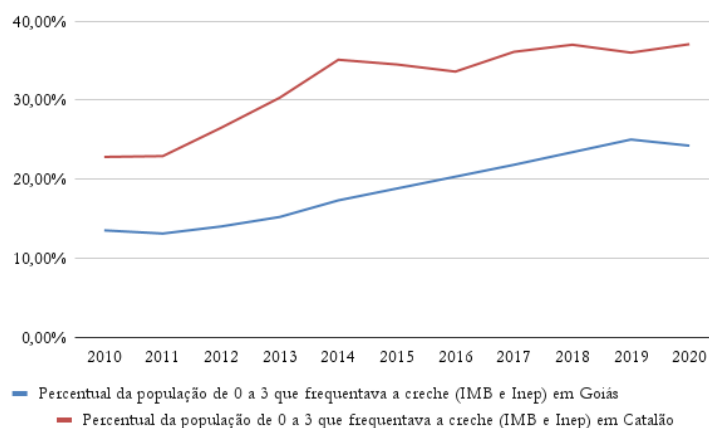
- Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019, 2020c).

A oferta quanto à creche no Município pode ser observada no gráfico à frente. Houve uma diminuição na oferta de vagas antes da judicialização e, no ano de 2020, encontrava-se no

patamar acima de 35%. O planejamento contido no Plano Municipal de Catalão, segue os parâmetros de ampliação da oferta do PNE (2014-2024) de até, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o ano de 2025.

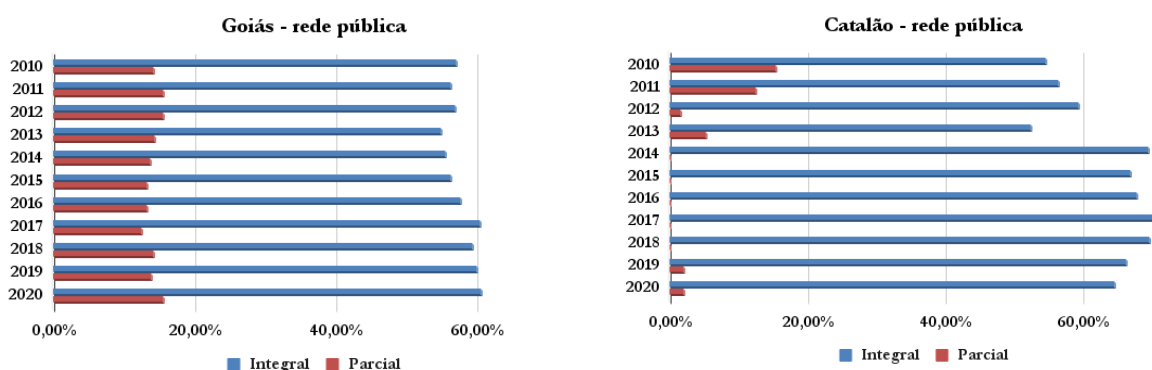
Gráfico 35 - Comparação entre a taxa de matrícula - creche - de Catalão e do Estado de Goiás - 2010-2020



Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019, 2020c)

De igual modo, a creche manteve o regime integral de atendimento na rede pública, como se verifica no próximo gráfico.

Gráfico 36 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche – de Catalão do Estado de Goiás - 2010-2020

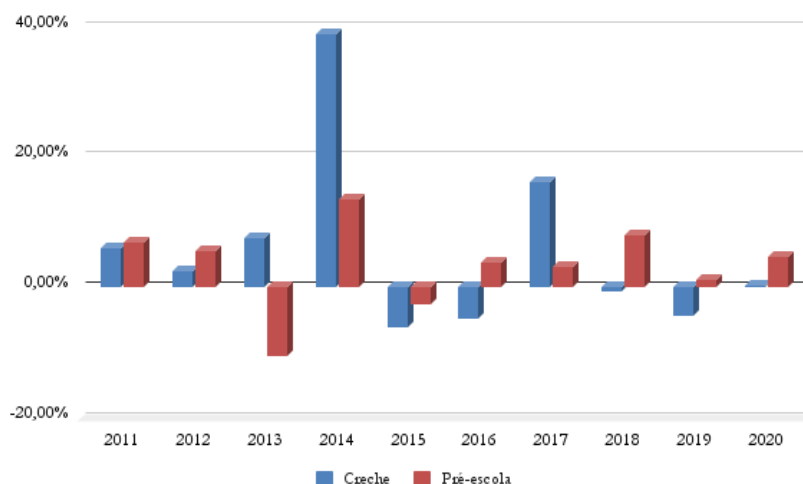


Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019, 2020c).

No que se refere à comparação entre o crescimento anual da creche e da pré-escola, observa-se que, no período de 2011 a 2019, houve um crescimento médio anual de 5,55% na creche e de 3,76% na pré-escola com pouca distinção entre o crescimento da creche e da pré-escola (Gráfico 37). Embora o maior crescimento tanto em creche (38,95%) como em pré-escola (13,48%) tenha ocorrido em período anterior à demanda judicial, no ano de 2017, período

da judicialização, houve um crescimento em torno de 16,26% em creches e de 3,18% na pré-escola.

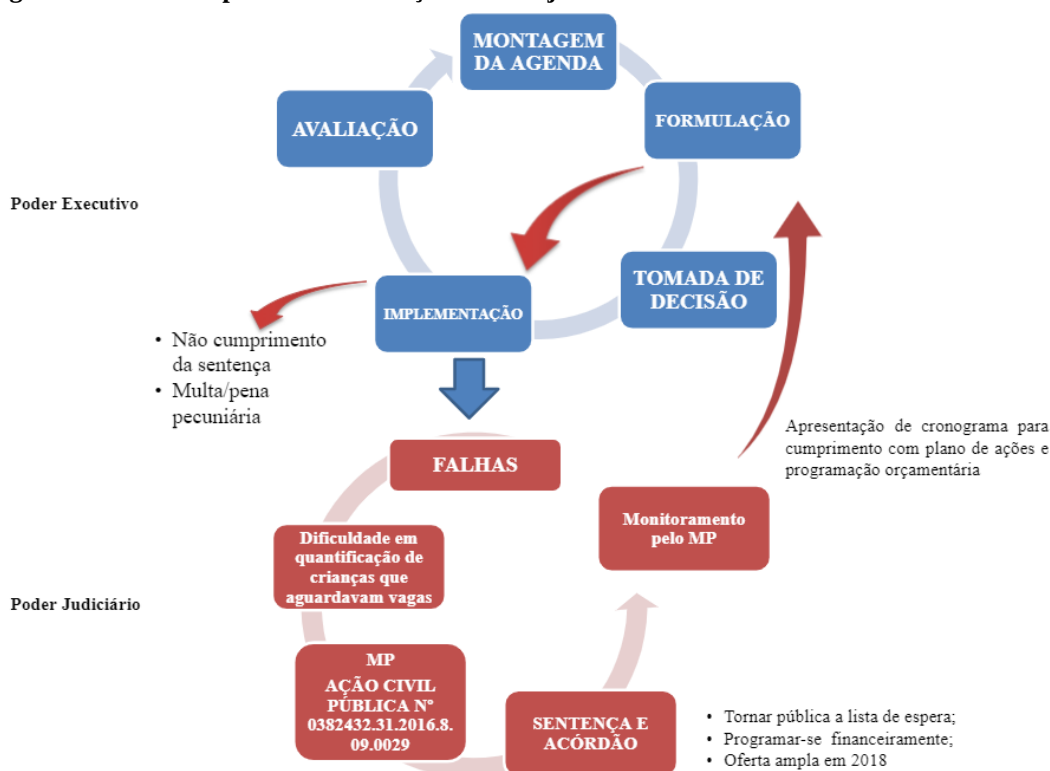
Gráfico 37 - Crescimento anual creche e pré-escola – Catalão – Goiás - 2011-2020



Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em dados do Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019, 2020c).

A determinação relativa à apresentação de cronogramas para cumprimento de metas e programação orçamentária fixada na sentença indica que tanto o Ministério Público como o magistrado observaram que a implementação da política exige o deslinde de questões jurídicas, mas também possíveis questões fáticas como disponibilidade orçamentária, possível realização de concurso de docentes para o atendimento e, mesmo planejamento de obra de construção ou reformas, temas que também abordam a qualidade da oferta. Por esta razão, na aproximação entre a judicialização e o modelo processual do ciclo de políticas públicas, é possível afirmar que, *a priori*, o controle judicial incidiria sobre a fase de formulação. Todavia, diante da discussão acerca do cumprimento da decisão pelo Município como indicado pelo MP e da possibilidade de aplicação da pena pecuniária, há a possibilidade de um influxo no controle judicial de modo a tender numa incidência na fase da implementação, conforme Figura 23 a seguir.

Figura 23 – Ciclo de política de educação infantil judicializado em Catalão – Goiás - 2016-2020



Fonte: Elaboração pela autora em 2021.

Pode-se afirmar que a ausência de resposta, em 2019, do Poder Público ao MP, quanto ao monitoramento do cumprimento da decisão mediante a apresentação de cronograma para cumprimento do julgado, com a inclusão do planejamento, projetos e a execução de ações e obras, além da necessária lei orçamentária, dificultou o diálogo entre as instituições e a verificação de dados sobre a evolução da política pública sobre a universalização da pré-escola e a ampliação da creche tratada nesta ACP.

5.2.2.4 Ação Civil Pública nº 0279150-46.2013.8.09.0137 - 201302791502 - Município de Rio Verde - Goiás

O município de Rio Verde, localizado na mesorregião sul goiano, possui área territorial de 8.379,661 Km², uma população estimada no ano de 2013 em 196.454 habitantes (IMB, 2018) e o índice de desenvolvimento dos municípios equivalente a 4,89 (IMB, 2019). A projeção da população estimada para a faixa etária de 0 a 5 anos se apresenta na tabela a seguir. De acordo com a série histórica, houve um aumento moderado e contínuo da população infantil de Rio Verde e, conseqüentemente, a demanda por vagas na educação infantil.

Tabela 23 - Projeção da população na faixa etária de 0 a 5 anos - Rio Verde - 2010-2019

Faixa etária	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0 a 3	11.299	12.318	12.403	12.408	12.322	12.327	12.325	12.325	12.328	12.332
4 a 5	5.763	6.181	6.286	6.413	6.560	6.537	6.432	6.420	6.405	6.392
Total de 0 a 5 anos	17.062	18.499	18.689	18.821	18.882	18.864	18.757	18.745	18.733	18.724

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018).

Após apuração de falta de vagas nas creches em procedimento administrativo e ausência de priorização dos gastos exigidos pela infância e juventude, em 7 de agosto de 2013, o Ministério Público ingressou com ação civil pública, em face do município de Rio Verde. Conforme se depreende do pedido, constatou-se o déficit de duas mil vagas para atender à carência de serviço, de acordo com informações prestadas pelo Conselho Tutelar e pela própria municipalidade, que afirmou o registro de uma lista de espera de 1.708 crianças para o ingresso em creche.

A atuação do *parquet* decorreu da constante procura pelos pais ou responsáveis na busca por creches, como pré-condição para o trabalho, em especial, das mães que, para participar do orçamento doméstico, necessitavam assegurar uma situação de amparo e segurança em ambiente educacional adequado para a criança. A comprovação da negativa de oferta de vagas é apresentada pelo MP por meio de documentos acostados após a petição inicial.

Some-se à ausência de oferta de vagas, a constatação de que o Município de Rio Verde destinou recursos públicos para outras áreas não prioritárias. Como exemplo, foi citada a destinação de recursos para despesas com a promoção de futebol profissional no valor de R\$ 2.000.000,00 a um clube esportivo, entidade de direito privado. Outro, foi o levantamento de gastos com publicidade realizados pelo município no valor de R\$ 8.704.889,33, no período de 1º de janeiro de 2009 a 14 de maio de 2012.

Sob os fundamentos constitucionais e legais que priorizam o direito à educação, o Ministério Público registrou que, embora não haja obrigatoriedade para os pais ou responsáveis, a creche se configura como direito público subjetivo dos interessados que obriga a oferta pelo município toda vez que for solicitada a vaga. Chama a atenção a constatação do *parquet* de que não haveria falta de recursos aos cofres municipais e sim, uma ausência de direcionamento destes para as políticas públicas. Os gastos acima citados deveriam se efetivar tão somente após

a prestação eficiente de serviços públicos, como a oferta de vagas em creches.

Nesta ação, também o promotor de justiça compartilha do posicionamento de que o orçamento e as reservas estão condicionados pela efetivação destes direitos (PIOVESAN; VIEIRA, 2006), podendo os recursos serem remanejados de outras áreas menos prioritárias (CUNHA JÚNIOR, 2018). Ademais, esta situação demonstra que as escolhas governamentais (DYE, 1984), conformadas no contexto dos embates sociais de poder, evidenciado nas políticas públicas (AZEVEDO, 2001), representam um desafio à efetivação dos direitos fundamentais.

Com base neste cenário, o *parquet* requereu a tutela do direito a fim de obrigar o município à prestação do serviço em creche para as crianças de até 3 anos e 11 meses, segundo condições de igualdade e respeitados os princípios da universalidade e gratuidade para todos aqueles que desejassem a matrícula em instituição de educação infantil. Solicitou que tal medida fosse concedida liminarmente (no início do processo), em prazo razoável para o cumprimento da liminar, com fixação de multa diária em caso de descumprimento da decisão pelo Município, bem como a proibição de gastos com times de futebol e publicidade.

Em 16 de agosto de 2013, nove dias após o ajuizamento pela promotoria de justiça, o juiz de 1ª instância do Juizado da Infância e Juventude concedeu em parte o pedido de antecipação de tutela, para determinar ao Município de Rio Verde, no prazo de noventa dias, a oferta de 750 vagas em creche a crianças de 0 a 5 anos, indicadas em lista de espera, sob pena de bloqueio em conta do Poder Público, do valor correspondente à mensalidade a ser custeada por instituição particular, por meio de prestação de contas posterior, no caso de descumprimento da decisão. Quanto à decisão do magistrado, vale destacar a fixação de vagas para crianças até 5 anos, revelando-se uma abrangência da faixa etária constante do pedido do MP para a faixa etária de 0 a 3 anos e 11 meses.

Em sua defesa, o Município de Rio Verde apresentou contestação em 12 de setembro de 2013, alegando:

a) incompetência do Juizado da Infância e Juventude para julgamento, por entender que o juízo competente seria o da Fazenda Pública para julgar todas as causas em que os interesses do Município se manifestem;

b) a adoção de procedimento mais célere para a tramitação da ação civil pública pelo rito sumário com designação de audiência de conciliação ao invés do rito ordinário que exige uma dilação probatória mais ampla;

c) que naquele ano já ofertava creche para 1.697 crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, quantitativo este realizado na medida das suas possibilidades estruturais e financeiras, não sendo

possível a exigência do provimento por creches, pois extrapolaria assim, os limites da reserva do possível.

d) impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário nas políticas públicas municipais por afronta ao princípio da separação dos poderes que é garantido pela CF/1988.

Já na contestação, foi possível identificar a produção de um efeito imediato pela decisão liminar que fixou o bloqueio em caso de descumprimento, pois o Município informou o início de providências para a disponibilização de 750 vagas no prazo de 90 dias, mediante aluguel de imóveis e processo seletivo para recreadores. Informou ainda, o andamento de construção de novas unidades para a criação de 1.000 vagas.

Inconformado, com a decisão de antecipação da tutela, o Município interpôs recurso de agravo de instrumento junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Todavia, o 2º Grau manteve a liminar proferida pelo juiz de 1º Grau para a disponibilização de 750 vagas sob pena de bloqueio de verbas públicas.

Em 12 de novembro de 2013, foi proferida a sentença de mérito pelo juiz que afastou as alegações preliminares do Município quanto à incompetência do juízo tendo em conta que a matéria discutida abrangia interesse das crianças residentes em Rio Verde, atraindo assim, a competência de julgamento para a Vara da Infância e Juventude pela especialidade definida pelo ECA, artigos 148, inciso IV e 208, inciso III. Quanto ao exame do mérito, o magistrado afirmou não prosperar o argumento relativo à reserva do possível com o objetivo de frustrar os direitos sociais previstos constitucionalmente, sob o fundamento de insuficiência orçamentária.

Constatou o juiz que não haveria dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo Município, tendo em conta a disponibilização de verbas de valores consideráveis para áreas menos prioritárias, devendo prevalecer as políticas públicas destinadas à promoção da educação. Igualmente rechaçou o argumento de interferência entre os Poderes, tendo em conta que ao Município caberia promover o bem da coletividade e ao Judiciário assegurar a observância deste desiderato.

Nesta linha, após a colação das normas constitucionais e legais que abrangem o direito à educação infantil, além de entendimentos jurisprudenciais, houve a confirmação da liminar para o fornecimento de 750 vagas e determinação para que o Município, no prazo de 01 ano contado da data da liminar (16 de agosto de 2013), fornecesse mais 2.000 vagas em creche para crianças de 0 a 5 anos de idade, sob pena de bloqueio em contas da municipalidade, do valor correspondente para o custeio em instituições particulares.

Por meio de Apelação, protocolada em 9 de janeiro de 2014, o Município de Rio Verde recorreu ao Tribunal de Justiça, apresentando novamente os argumentos sobre a

impossibilidade de interferência do Poder Judiciário e da observância da reserva do possível, adensando em sua defesa a exiguidade do prazo de 1 ano, determinada pela sentença do 1º Grau para o fornecimento de 2.000 vagas em creches. Alegou que esta determinação judicial demanda a construção de novas unidades e fere a autonomia dos Poderes e o orçamento público municipal, em manifesta inobservância à discricionariedade da ação própria da Administração Pública.

O Tribunal de Justiça no reexame da sentença de mérito pontuou que o Poder Público está vinculado ao princípio da legalidade, com liberdade para gerir os atos, de acordo com a oportunidade e conveniência, e desde que observe os parâmetros constitucionais, não estará sujeito às interferências pelo Poder Judiciário. Acrescentou que é dever indeclinável do Poder Público a oferta de creche, e constatada a omissão do Município há o confronto com a garantia constitucional do direito à educação infantil.

Dessa forma, o acórdão proferido em 06 de maio de 2014 (9 meses do início da ação, prazo abaixo da média de tramitação para o Estado que, no ano de 2018, correspondia a 3 anos no 1º Grau e 3 meses no 2º Grau), manteve a sentença do 1º Grau.

No âmbito desta ação civil pública, tanto no acórdão como na sentença, não há uma discussão sobre a questão orçamentária e sobre o custo dos direitos que influenciam na efetividade da educação infantil. Ademais, a fixação do prazo de 1 ano tornara-se irrazoável para o cumprimento da sentença, tendo em conta a necessidade de finalização da construção das instituições de educação infantil e a criação de vagas atendendo os critérios de qualidade, o que requer prazos mais elásticos.

Mais uma vez, irresignado com o posicionamento do Tribunal de Justiça, o Município de Rio Verde interpôs os recursos de Embargos de Declaração, Recurso Especial para o STJ e Recurso Extraordinário para o STF, os quais não foram admitidos. Ainda utilizando-se dos recursos, interpôs o recurso Agravo nos Recursos Especial e Extraordinário para o encaminhamento às instâncias superiores. Cabe pontuar que estes recursos não possuem a característica de suspensão dos efeitos da sentença prolatada, sendo possível a execução provisória da sentença.

Diante da possibilidade de execução, o Ministério Público, em 09 de agosto de 2016, propôs o cumprimento provisório da sentença que reconheceu a exigibilidade da obrigação de fazer, consistente na oferta de 750 vagas, determinada por ocasião do deferimento da liminar e de 2.000 vagas determinada na sentença, requerendo a comprovação pelo Município das 2.750 vagas em creche, além de multa diária de R\$ 1.000,00 a ser revertida para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Rio Verde, em caso de não fornecimento deste

quantitativo. Apresentou ainda, lista de crianças que aguardavam matrículas em creches que comprovavam a negativa de vaga por parte de Rio Verde em locais próximos às residências delas.

Na decisão sobre a execução provisória proferida em 05 de fevereiro de 2018, o magistrado pontua que, diante do não cumprimento pelo Município das determinações contidas na sentença para o fornecimento de 2.000 vagas, diversas crianças estavam sendo tolhidas do direito constitucional à educação infantil, provocando assim, ofensa ao princípio da dignidade humana. Aduz na decisão que há mais de quatro anos o Município foi condenado ao fornecimento de vagas, e o que se verificava eram obras herdadas de Administrações anteriores até então, inacabadas. Dessa forma, considerando o lapso de tempo decorrido sem disponibilização de vagas às crianças em espera, determinou o bloqueio de R\$ 12.000.000,00 em contas do Município de Rio Verde, a fim de custear mensalidades e despesas educacionais em instituição de ensino particular, mediante prestação de contas posterior. O valor estipulado visou a garantir o custeio do pagamento de creche em instituições privadas durante um ano ao preço médio de mercado de R\$ 500,00 mensais, abrangendo assim este bloqueio, o déficit de 2.000 vagas pelo Município de Rio Verde.

Com a intenção de suspender o bloqueio, o Município de Rio Verde apresentou dados do Departamento de Unidades Escolares, Projetos Extintos e Estatística inseridos no Programa do Censo Escolar, órgão vinculado à Prefeitura, que demonstraram o aumento gradativo de oferta de vagas em creches. As informações apresentadas pelo Município destoam dos dados constantes das sinopses estatísticas do Inep quanto à oferta de vagas em creches, consoante Tabela 24 a seguir:

Tabela 24 - Comparação entre dados informados sobre matrículas no processo judicial e no Inep - 0 a 3 anos - Rio Verde – Goiás - 2013-2018

Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dados informados pelo Município de Rio Verde no processo	1.687	1.579	1.552	1.716	2.244	2.600
Dados extraídos das sinopses estatísticas do Inep	1.659	1.579	1.580	1.716	2.244	2.948
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep)	17,09%	17,98%	17,61%	18,54%	21,93%	28,09%

Fonte: Elaboração pela autora em 2019 com base na Ação Civil Pública nº 201302791502, IMB e Inep (BRASIL, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c).

O Município indicou, ainda, por ocasião do pedido de suspensão do bloqueio, panorama de novas creches até o ano de 2019 (Tabela 25), apresentando cronograma de abertura de novas vagas para os anos de 2018 a 2019, totalizando 1.980 vagas:

Tabela 25 - Cronograma de novas vagas de educação infantil - Rio Verde - Goiás

Mês/Ano	Creches	Eventos	Vagas
Março de 2018	Lar Crianças para Jesus	Inauguração da extensão da creche	200
Abril de 2018	Elizabeth Emrich Campos	Acréscimo de vagas	25
Abril de 2018	Dona Tata	Acréscimo de vagas	15
Agosto de 2018	Gameleira	Conclusão de Obra	200
Janeiro de 2019	Dimpe	Conclusão de Obra	200
Julho de 2019	Nilson Veloso, Laranjeiras e Moreira Ataídes	Conclusão de Obra	1.140

Fonte: Extraído da Ação Civil Pública nº 201302791502 - TJGO.

Em resposta à argumentação trazida pelo Município de Rio Verde para a suspensão do bloqueio de verbas com a informação acerca da criação de vagas, o magistrado suspendeu o bloqueio até 31 de julho de 2018 para a comprovação quanto à inauguração das creches nos bairros Gameleira, Dimpe e Eldorado.

A discussão quanto ao cumprimento da sentença foi retomada em agosto de 2019, momento em que o MP constatou o descumprimento da ordem judicial devido à negação no fornecimento de vagas para as crianças de 0 a 3 anos e à não criação do quantitativo de vagas fixado na decisão. Assim, requereu a inclusão de 7 crianças na creche e a fixação de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 por criança que permanecesse fora da creche.

O Município informou que entre os anos de 2013 e 2019 foram efetivadas 48.585 matrículas, como também que se encontrava em funcionamento a creche Gameleira e com obras finalizadas as creches de Eldorado e Dimpe, solicitando o arquivamento do processo.

A despeito da informação encaminhada pelo município, o MP em 2 de outubro de 2019, elencou os nomes de crianças cujas solicitações por vagas foram negadas pela prefeitura por meio da Secretaria Municipal de Educação, reforçando o não cumprimento das determinações contidas na sentença para o fornecimento de 2.000 vagas. Neste ato, o MP solicitou o fornecimento de vagas para as crianças que estavam na lista de espera, sob pena de bloqueio do valor de R\$ 500,00 por criança para inclusão em creche particular, mediante posterior prestação de contas, além de multa diária de R\$ 1.000,00. Ademais, em 19 de outubro, reiterou o MP a comprovação pelo município da criação de 2.000 vagas.

Em razão disso, o magistrado determinou ao Município a inclusão de vagas para as crianças que aguardavam por vaga, sob pena de bloqueio e multa em 04 de outubro, como o

quantitativo das creches inauguradas desde a propositura da presente ação com as respectivas capacidades, em 18 de dezembro de 2019.

Em resposta, o município de Rio Verde informou as unidades escolares inauguradas até 2019, acrescentando a construção de mais 1 unidade que seria inaugurada no segundo semestre de 2020, além da ampliação de vagas pela implantação de salas modulares e reestruturação de salas. Por fim, informou o município a criação de 2.118 vagas na Educação Infantil, na modalidade creche e 1.100 vagas na pré-escola, entre os anos de 2017 e 2020.

Diante da informação prestada pelo município, o processo foi arquivado.

Ao considerar as informações do Inep conjugadas com os dados do IMB, a taxa de crescimento de vagas em creche em Rio Verde em comparação ao crescimento populacional entre os anos de 2013 e 2018, período da tramitação judicial, foi em torno de 11%, acima da média do Estado de Goiás correspondente a 8,2% (Tabela 26). Entre estes anos houve um acréscimo de 1.289 vagas em creches. Percebe-se que após o posicionamento favorável do Tribunal de Justiça quanto ao direito à educação infantil em 2014, há significativo aumento de vagas.

Tabela 26 - Oferta de creches no Município de Rio Verde - Goiás – 2010-2019

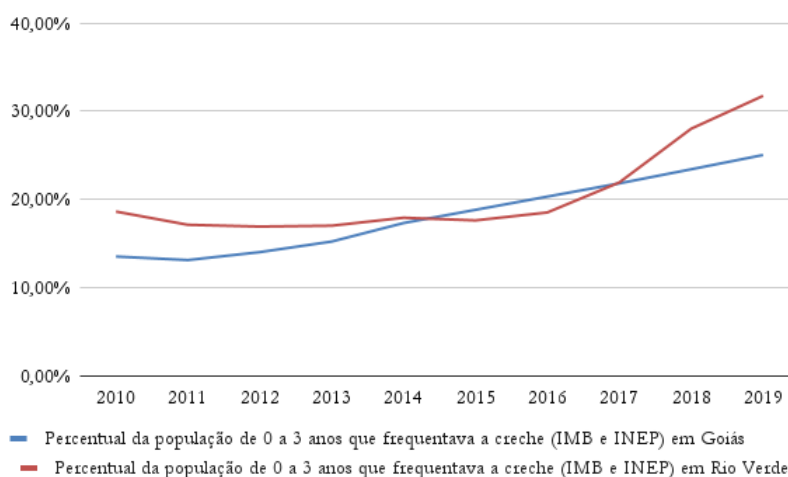
Tabela 20 Oferta de creches no Município de Rio Verde - Goiás 2010-2019												
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acréscimo (2014-2018)	
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Goiás	13,50%	13,10%	14,00%	15,20%	17,30%	18,80%	20,30%	21,80%	23,40%	25,02%	8,20%	
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Rio Verde	18,60%	17,10%	16,90%	17,00%	17,90%	17,60%	18,50%	21,90%	28%	31,73%	11%	
Número de matrículas - Inep	Pública	1.737 (82,2%)	1.706 (80,6%)	1.663 (78,9%)	1.659 (78,2%)	1.579 (71,2%)	1.580 (72,7%)	1.716 (75,1%)	2.244 (83%)	2.948 (85,1%)	3.381 (86,40%)	1.289
	Privada	374 (17,7%)	409 (19,3%)	443 (21,0%)	461 (21,7%)	637 (28,7%)	591 (27,2%)	569 (24,9%)	459 (16,9%)	515 (14,8%)	532 (13,60%)	54
	Total	2.111	2.115	2.106	2.120	2.216	2.171	2.285	2.703	3.463	3.913	1.343
Regime	Integral	83,20%	81,80%	83%	83,40%	80,30%	80,40%	80,30%	83%	82,30%	82,24%	-
	Parcial	17,70%	18,10%	17%	16,60%	19,60%	19,50%	19,60%	17%	17,70%	17,76%	-
Número de estabelecimentos - Inep	26	27	25	26	28	28	29	27	30	33	2	

- Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2019 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

O maior crescimento de vagas ocorreu do ano de 2017 para o ano de 2018, com acréscimo de 704 vagas, segundo os dados do Inep (Tabela 26 e Gráfico 38).

Gráfico 38 - Comparação entre a taxa de matrícula - creche – de Rio Verde e do Estado de Goiás - 2010-2018



Fonte: Elaboração pela autora em 2019 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

No que se refere ao regime de atendimento, a política pública para atendimento em creches adotou como prioridade o regime integral, mesmo no período da judicialização, em patamares superiores ao estadual, mas em 2017 inicia-se um processo de atendimento em regime parcial, conforme Gráfico 39 à frente:

Gráfico 39 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche – de Rio Verde e do Estado de Goiás - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Tendo em conta que a judicialização da educação infantil, no caso deste Município, se ateve à questão de déficit de creches, a priorização na política pública foi dada a esta faixa etária. Isso, porque ao se comparar a evolução das taxas de matrículas em creches e em pré-escolas, percebe-se que, na evolução de matrículas para a faixa etária de 4 e 5 anos, houve uma estagnação na oferta. Veja-se que no ano de 2013, o percentual de 73,2% de oferta em Rio

Verde, superior ao índice estadual de 65,3%, é reduzido para 72,3% em 2018, em patamar inferior ao de Goiás de 84,6% (Tabela 27 e Gráfico 40).

Tabela 27 - Oferta de pré-escolas no Município de Rio Verde - Goiás – 2010-2019

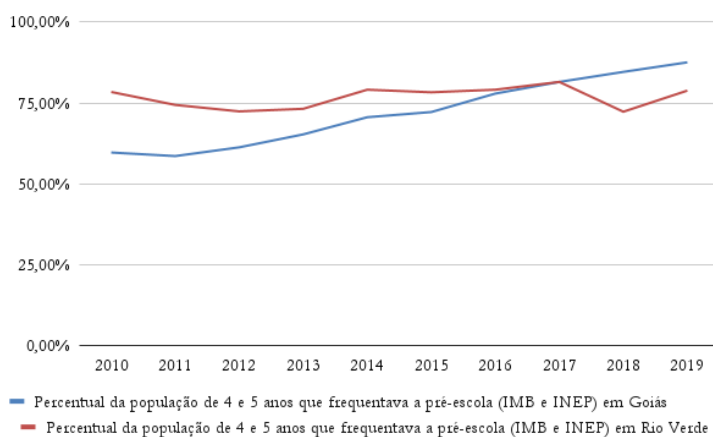
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acréscimo 2013-2018
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Goiás	59,70%	58,60%	61,30%	65,30%	70,60%	72,20%	77,90%	81,50%	84,60%	87,55%	19,30%
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Rio Verde	78,40%	74,40%	72,40%	73,20%	79,10%	78,30%	79,10%	81,50%	72,30%	78,82%	0,90%
Número de matrículas - Inep)	Pública	3.670 (81,1%)	3.379 (81,2%)	3.620 (80%)	3.399 (72,3%)	3.828 (73,6%)	3.774 (73,7%)	3.873 (76,1%)	4.120 (78,7%)	3.554 (76,6%)	155
	Privada	822 (18,8%)	864 (18,7%)	933 (20%)	1.299 (27,6%)	1.367 (26,3%)	1.346 (26,3%)	1.216 (23,8%)	1.112 (21,2%)	1.083 (23,3%)	216
	Total	4.522	4.603	4.533	4.698	5.195	6.537	5.089	5.232	4.637	61
Regime	Integral	3%	3%	2,80%	2,40%	2,40%	3,30%	2,60%	2%	1%	0,48%
	Parcial	97%	97%	98,10%	98,70%	98,70%	96,80%	97,40%	98%	99%	99,52%
Número de estabelecimentos - Inep	48	51	51	53	52	53	57	55	53	56	

– Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2019 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

O atendimento na pré-escola pode ser observado no gráfico à frente, podendo-se afirmar que a política pública judicializada de expansão da creche ocorreu em detrimento da universalização da pré-escola.

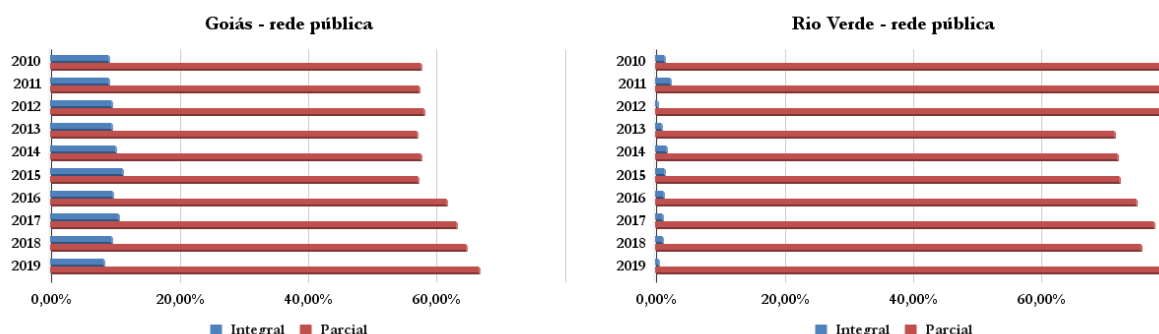
Gráfico 40 - Comparação entre a taxa de matrícula - pré-escola – de Rio Verde e do Estado de Goiás – 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2019 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Quanto ao regime de atendimento, a política pública para a pré-escola adotou como prioridade o regime parcial, mesmo no período da judicialização, em patamares superiores ao estadual, conforme Gráfico 41 à frente:

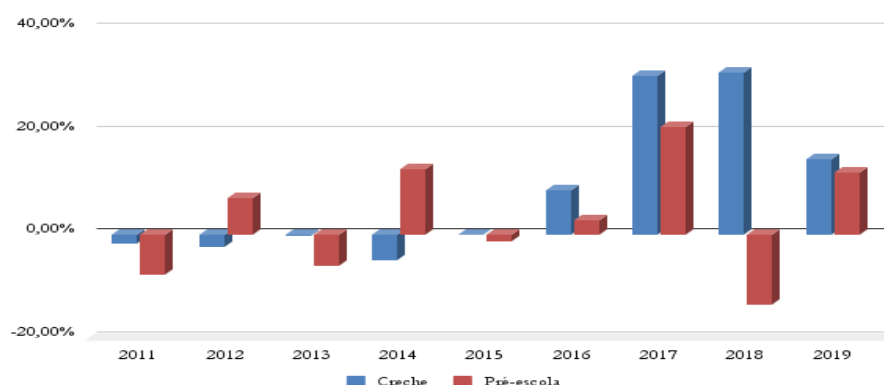
Gráfico 41 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola – de Rio Verde e do Estado de Goiás - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Pela análise comparativa, entre o crescimento anual da creche e pré-escola, foi possível observar que, no período de 2010 a 2019, houve um crescimento médio anual de 8,44% na creche e de 1,3% na pré-escola. Pode-se afirmar, assim, que o maior incremento de vagas na educação infantil foi em relação à creche (Gráfico 42). A maior evidência de crescimento foi nos anos de 2017 e 2018, concomitante ao período da judicialização, com o aumento das matrículas em creche nos percentuais de 30,76% e 31,37%, respectivamente, em contraponto ao percentual da pré-escola de 20,82% e de um decréscimo de 13,73%, conforme se verifica no Gráfico 42 a seguir.

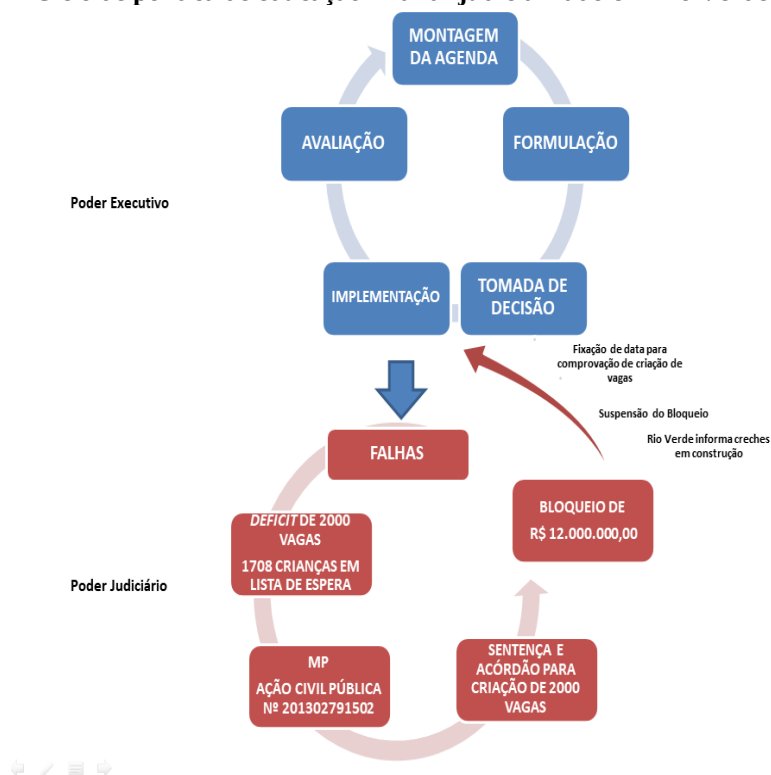
Gráfico 42 - Crescimento anual creche e pré-escola - Rio Verde - Goiás – 2011-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em dados do Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Na análise da participação do Poder Judiciário na política pública abordada por meio do modelo processual do ciclo de política, infere-se que a condenação sofrida pelo Município de Rio Verde pode ser, assim, ilustrada:

Figura 24 – Ciclo de política de educação infantil judicializado em Rio Verde - Goiás - 2013-2018



Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

A judicialização da educação infantil apresentada no Município de Rio Verde permite uma aproximação com a classificação proposta por Rodríguez Garavito, acerca da combinação de questões sobre o cumprimento de uma sentença em relação a seus efeitos mais gerais. Diferentemente da combinação de “litígios de soma zero”, que caracterizam as ações individuais que garantem a educação infantil em que há o cumprimento da decisão judicial, sem, todavia, a geração de impactos mais amplos e favoráveis para a efetividade dos direitos sociais, a presente ação civil pública aproxima-se da combinação “litígio de soma positiva”. Por esse enquadramento, o cumprimento efetivo da sentença alcança com maior amplitude a efetivação coletiva dos direitos sociais. Dito de outra maneira, enquanto nas ações individuais ocorre a inclusão da criança em instituição, sem que haja vaga, o que gera uma superlotação que afeta a qualidade da educação infantil, na ação coletiva, ocorre a criação das vagas que perduram para a coletividade.

É certo que, diante do tempo de tramitação processual, à parcela das crianças que constavam na lista de espera no início da ação não foi possível o acesso a vagas pelo controle judicial. Não significa negar, todavia, o efeito simbólico da decisão (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017) que influenciou a implementação da política pública com uma repercussão significativa na criação de vagas.

Tanto o acórdão como a sentença manifestaram uma declaração de direitos forte, fundamentada em marcos constitucionais no dever municipal de ofertar a educação infantil, num claro reconhecimento da exigibilidade do direito em questão, caracterizando-se como sentenças judiciais fortes com ordens precisas, orientadas aos resultados pela determinação de quantitativo de vagas a ser ofertado, sob pena de bloqueio de verbas no caso de descumprimento e, pela ausência de discussão sobre as alternativas de soluções mais adequadas ao problema.

Neste ponto, não se estabeleceram objetivos amplos para a implementação e estímulo a mecanismos de participação coletiva que aprofundassem a deliberação democrática, melhorando o impacto das intervenções do Poder Judiciário. Já a fase de cumprimento da decisão se desenvolveu de forma moderada.

No curso da execução, em especial, na fase em que se deu a suspensão do bloqueio de vagas, verificou-se um potencial diálogo entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo pela fixação de prazos para a inauguração de creches.

Importante observar que a judicialização com enfoque em somente uma etapa da educação infantil, neste caso, importou na estagnação da outra etapa. No caso em tela, pode-se afirmar que a universalização da oferta da pré-escola, que deveria estar consolidada no ano de 2016, de acordo com a previsão constitucional, sofreu um influxo pela necessidade de atendimento das creches devido à determinação judicial.

5.2.2.5 Ação Civil Pública nº 0072809.39.2015.8.09.0162 - Município de Valparaíso – Goiás

O município de Valparaíso, localizado na mesorregião do leste goiano, possui área territorial de 61.410 Km², uma população estimada no ano de 2015 em 152.904 habitantes (IMB, 2018) e índice de desenvolvimento dos municípios equivalente a 4,70 (IMB, 2019). A projeção da população para a faixa etária de 0 a 5 anos se apresenta na tabela a seguir. De acordo com a série histórica, houve um aumento moderado e contínuo da população infantil de Valparaíso e, conseqüentemente, a demanda por vagas na educação infantil.

Tabela 28 - Projeção da população na faixa etária de 0 a 5 anos - Valparaíso - 2010-2019

Faixa etária	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0 a 3	11.299	12.318	12.403	12.408	12.322	12.327	12.235	12.235	12.238	12.332
4 a 5	5.763	6.181	6.286	6.413	6.560	6.537	6.432	6.420	6.405	6.392
Total de 0 a 5 anos	17.062	18.499	18.689	18.821	18.882	18.864	18.667	18.655	18.643	18.724

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018).

Em Valparaíso, na Ação Civil Pública nº 0072809.39.2015.8.09.0162, a questão de fundo se limitou à discussão sobre o período de atendimento em uma creche municipal.

Em 03 de março de 2015, o Ministério Público com embasamento no artigo 7º, inciso XXV da CF/1988 pelo qual assegura aos trabalhadores o direitos da assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os 5 anos de idade em creches e pré-escolas, bem como no artigo 29 da Lei nº 9.394/1996 de que a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, propôs Ação Civil Pública em desfavor do Município de Valparaíso.

O objetivo da ação consistiu em obrigá-lo a oferecer o atendimento em creche no período integral durante todos os meses do ano, para todas as crianças de até 3 anos de idade completados até 31 de dezembro e matriculadas no Centro Municipal Aquarela das Letras cujos pais solicitassem a vaga em período integral, já que o entendimento do MP era de que a única forma de atender ao trabalho dos pais seria com a creche em regime integral.

O MP alegou que a instituição escolar adotou, por meio de seu regimento interno, padrão etário de divisão da educação infantil diferentemente da previsão do artigo 30, inciso I, da Lei nº 9.394/96¹²⁰, reduzindo a idade máxima de permanência nos serviços educacionais típicos de creche pela negativa de permanência em tempo integral para as crianças a partir de 2 anos. De acordo com o promotor de justiça, no referido regimento, as atividades relativas à creche (em regime integral) foram garantidas apenas para o berçário (6 meses a 1 ano e 11 meses) em desobediência à Lei nº 9.394/96 e à Resolução do Conselho Municipal nº 08/2010. Segundo ele, a creche deveria ser obrigatoriamente ofertada em regime integral para as crianças de 3 anos, consoante a interpretação do artigo 7º, inciso XXV da CF/1988, que garante os direitos aos trabalhadores mediante assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até

¹²⁰ Lei nº 9.394/1996: “Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade” (BRASIL, 1996).

5 anos de idade em creches e pré-escolas, bem como aos artigos 208, IV da CF/1988 e o 58 do ECA, que dispõem sobre o dever estatal em assegurar a educação.

Assim, solicitou creche em período integral durante todos os meses do ano para todas as crianças de até 3 anos de idade completados até 31 de dezembro e matriculadas no Centro Municipal Aquarela das Letras cujos pais solicitassem a vaga em período integral. Solicitou ainda, que em caso de não atendimento em regime integral por aquela instituição que a oferta ocorresse por meio de rede própria, conveniada ou contratada, observando a proximidade da residência, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 para cada criança não matriculada no regime integral.

Ademais, caso não fosse possível o fornecimento próximo à residência, o município viabilizasse transporte adequado, sob pena de multa de R\$ 1.000,00 por criança. Por fim, que na impossibilidade de concessão de regime integral pela municipalidade, requereu que a matrícula e mensalidades fossem efetuadas na rede particular de educação às custas do município.

Em 4 de março de 2015, um dia após o requerimento, o magistrado daquela comarca concedeu o pedido de antecipação de tutela para suspender o artigo 2º do Regimento Interno do CMEI Aquarela das Letras e determinar, no prazo de 10 dias, que o município concedesse creche em período integral para **todas** as crianças com até 3 anos de idade, com disponibilidade, fixando multa diária de R\$ 1.000,00 em caso de descumprimento como se vê à frente:

Entendo por bem DEFERIR a antecipação de tutela pleiteada, para suspender os art. 2º do Regimento Interno do CMEI-Aquarela das Letras, e determinar que o Município de Valparaíso, no prazo de 10 (dez) dias, conceda creche em período integral para **todas** as crianças com até 03 (três) anos de idade, devendo ser disponibilizada vaga perto da residência e, não sendo possível, que forneça transporte gratuito e adequado com fornecimento de acompanhante e adaptações no veículo. Na impossibilidade de cumprimento da determinação acima, por inexistência de creche de período integral, fica autorizado a matrícula em rede particular de educação, sendo que todas as despesas, tais como matrículas, mensalidades e materiais escolares ficarão a cargo do município. (GOIÁS, 2015, p. 105).

Quanto à decisão do magistrado, vale destacar a determinação para o atendimento integral a todas as crianças de até 03 anos do Município e não somente para aquelas matriculadas no CMEI – Aquarela das Letras, revelando-se ampliação quanto ao pedido do MP.

Inconformado com a decisão, o município sustentou no recurso de Agravo de Instrumento junto ao Tribunal de Justiça:

a) a ausência de respaldo na legislação vigente, pois a Lei nº 13.005/2014 que dispõe sobre o PNE estabelece meta de ampliação, no mínimo 50% da oferta em creches até 2024, adotando estratégias específicas quanto para a implementação, bem como que o município estava cumprindo as determinações legais;

b) a despeito da legislação, a decisão determinou curto prazo para a implementação;

c) impedimento normativo quanto à previsão de custeio para a inclusão de crianças em rede particular de educação às custas dos cofres da municipalidade, na hipótese de ausência de creches em período integral e violação ao princípio de separação dos poderes;

d) não obrigatoriedade de oferta em creches, consoante o artigo 208, inciso I da CF/1988, a educação é obrigatória a partir dos 4 anos de idade;

e) que não havia incongruência entre o Regimento Interno do CMEI - Aquarela das Letras e a LDB, pois esta última não fez menção se a oferta deveria ocorrer em período parcial ou integral. Neste ponto, a estratégia do PNE 2014/2024 indica o estímulo em tempo integral para todas as crianças de 0 a 5 anos e não uma imposição;

f) comprometimento das políticas públicas pelos elevados custos para o cumprimento da decisão e o potencial prejuízo para as demais crianças acima de 3 anos.

Ao apreciar o recurso, o 2º Grau, em 27 de março de 2015, manteve a decisão de antecipação da tutela proferida pelo juiz de 1º Grau.

Em 15 de março de 2016, foi proferida a sentença de mérito pelo juiz que afastou o argumento do município quanto à impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário na questão sobre atendimento de crianças em creches. Reconheceu, todavia, o magistrado a impossibilidade de se exigir do ente municipal a oferta em regime integral para todas as crianças matriculadas no CMEI - Aquarela das Letras, pois a legislação legal e constitucional não impõe a oferta neste regime. Ao contrário, havia um delineamento de organização com atendimento tanto em regime integral de 7 horas como em regime parcial de 4 horas, conforme o artigo 31, inciso III da LDB.

Nesse sentido, julgou parcialmente o pedido formulado pelo MP, limitando a obrigação municipal ao regime, no mínimo, parcial a **todas** as crianças de até 3 anos de idade, completados até o dia 31 de dezembro do ano letivo, **matriculadas** no CMEI - Aquarela das Letras. Na impossibilidade de oferta por aquela instituição, fixou, ainda, que a oferta ocorresse próxima à residência da criança por meio de rede pré-escolar própria, conveniada ou contratada. Não sendo possível, determinou ao município a matrícula dos menores na rede particular de educação mediante pagamento pelos cofres públicos, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00

para cada criança não matriculada a ser revertida ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.

Irresignado com a sentença, o município interpôs recurso de Apelação, reiterando os argumentos já apresentados anteriormente.

O Tribunal de Justiça no reexame da sentença de mérito pontuou que não haveria qualquer reparo a ser feito, pois a decisão do 1º Grau estava em consonância com a legislação e jurisprudência em vigor. Assim, o acórdão proferido em 10 de julho de 2018, manteve a sentença.

O processo foi arquivado em 03 de abril de 2020 diante da ausência de manifestação das partes.

Embora a discussão judicial tenha abrangido apenas uma unidade educacional, verifica-se que a oferta de vagas em creches em Valparaíso apresentou um decréscimo, entre os anos de 2015 a 2018, de 1,56%, percentual muito aquém do crescimento referente ao Estado de Goiás de 4,56%, conforme se depreende dos dados obtidos pelo Inep e IMB apresentada na tabela e gráfico a seguir. No ano de 2018, o Município contava com 26 estabelecimentos de educação infantil.

Tabela 29 - Oferta de creches no Município de Valparaíso - Goiás – 2010-2019

Tabela 25 - Oferta de creches no município de Valparaíso - Goiás 2010-2019												
Ano		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acréscimo (2015-2018)
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Goiás		13,05%	13,13%	14,05%	15,25%	17,30%	18,88%	20,32%	21,87%	23,44%	25%	4,56%
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Valparaíso		14,10%	14,67%	15,81%	19,72%	20,50%	18,76%	16,65%	18,19%	17,19%	16,15%	-1,56%
Número de matrículas - Inep	Pública	1.160 (85,17%)	1.440 (95,18%)	1.500 (92,65%)	1.706 (85,09%)	1.723 (83,16%)	1.555 (81,97%)	1.376 (81,71%)	1.460 (79,3%)	1.299 (74,53%)	1.210 (73,78%)	-256
	Privada	202 (14,83%)	73 (4,82%)	119 (7,35%)	299 (14,91%)	349 (16,84%)	342 (18,03%)	308 (18,29%)	381 (20,7%)	444 (25,47%)	430 (26,22%)	102
	Total	1.362	1.513	1.500	2.005	2.072	1.867	1.684	1.841	1.743	1.640	-124
Regime	Integral	7,09%	8,59%	6%	9,33%	11,39%	12,97%	12,89%	12%	6,37%	4,02%	-6,60%
	Parcial	92,1%	91,41%	95%	90,67%	88,67%	87,03%	87,11%	88%	93,63%	95,98%	4,96
Número de estabelecimentos Inep		17	13	17	23	23	22	24	26	26	28	4

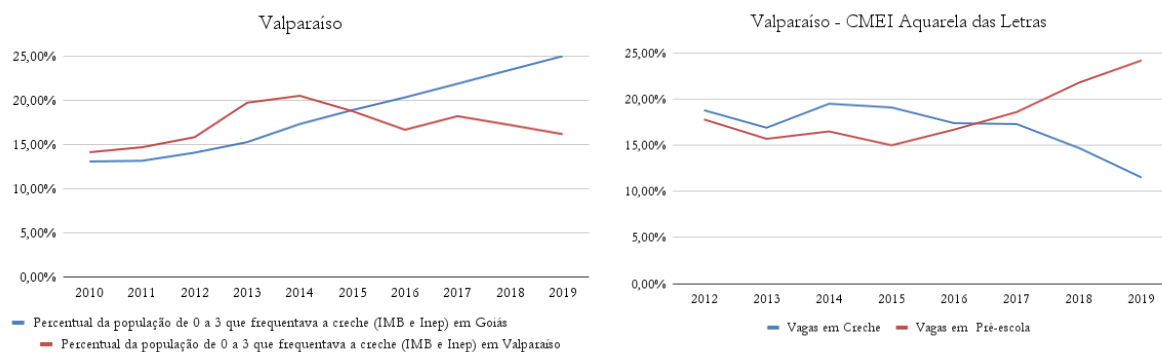
– Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

A oferta de vagas em creche evidencia-se nos gráficos a seguir que demonstram o decréscimo em relação ao estado de Goiás e a alteração no atendimento da faixa de 0 a 3 anos

no CMEI - Aquarela das Letras:

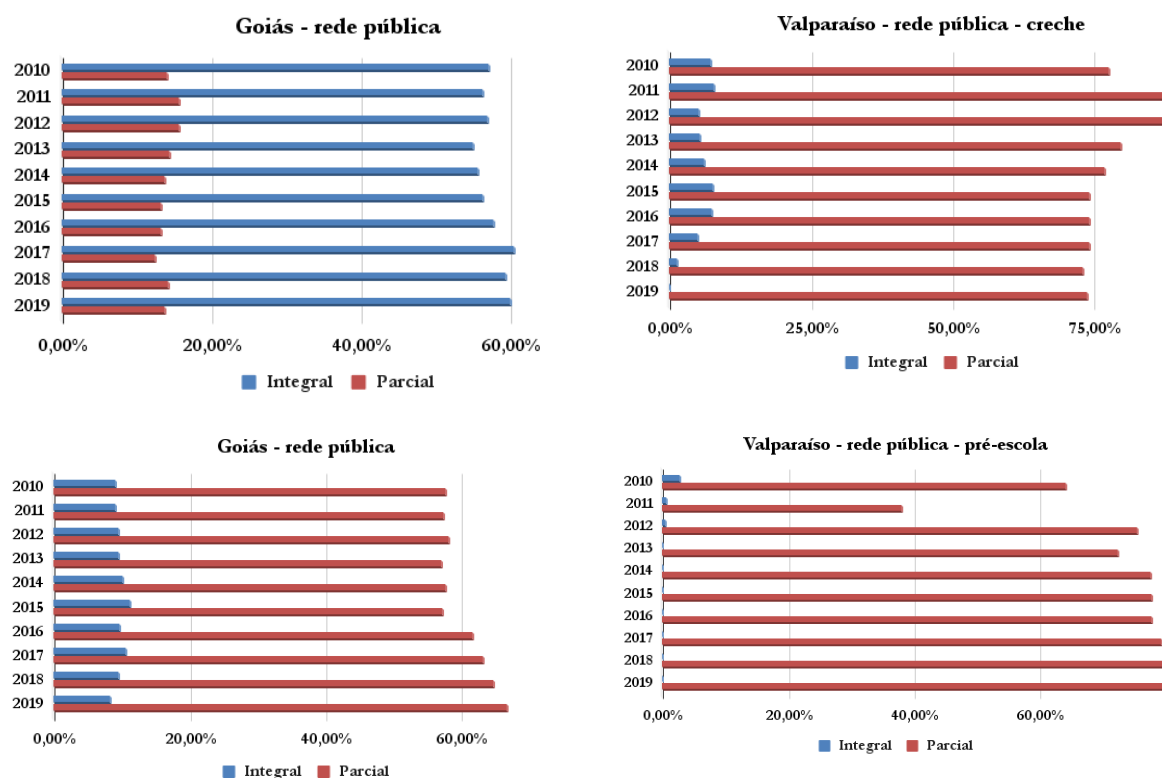
Gráfico 43 - Comparação entre a taxa de matrícula - creche – de Valparaíso e do Estado de Goiás e no CMEI - Aquarela das Letras - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Arelada à oferta inferior ao Estado, o município priorizou o atendimento no regime parcial como política pública na creche e na pré-escola, conforme gráficos à frente:

Gráfico 44 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche e pré-escola – de Valparaíso e do Estado de Goiás - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Na análise desta Ação Civil Pública revelam-se algumas distinções das demais apresentadas nesta pesquisa. Isso, porque a discussão girou em torno do modo de oferta na creche, se em regime integral ou parcial, em uma unidade educacional.

Quanto às opções para atendimento da educação infantil, o artigo 31, inciso III da LDB prevê a organização do atendimento à criança de, no mínimo 4 horas diárias para o turno parcial e de 7 horas diárias para o turno integral, assim como a estratégia 1.17 do PNE (2014-2024) propõe estimular o acesso à educação infantil em tempo integral para todas as crianças de 0 a 5 anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação infantil” (BRASIL, 2014b).

Dessa forma, a municipalidade tem a discricionariedade para adoção do regime de atendimento de acordo com os critérios de conveniência, mas de igual modo, precisa adaptar-se de forma contínua ao contexto das necessidades sociais, como o caso do atendimento em regime integral de forma progressiva.

Porém, verifica-se que, se antes da decisão o CMEI Aquarela das Letras oferecia atendimento integral, ainda, que para parcela das crianças da creche de 6 meses a 1 ano e 11 meses lá matriculadas, a estratégia adotada pelo MP e a decisão potencializaram o regime parcial para todas as crianças daquela creche, representando assim, uma derrota para a ampliação do atendimento integral para as crianças bem pequenas e pequenas, conforme a estratégia 1.17 do PNE (2014-2024).

Na mesma linha de desenvolvimento da sentença, o Município de Valparaíso publicou o Edital nº 001/2018 e os editais posteriores para a oferta de vagas em educação infantil nos Centros Municipais e Escolas Municipais de Valparaíso, contemplando somente o período parcial, validando assim, os gráficos que demonstram a prioridade dada ao regime parcial, confirmados pelo Poder Judiciário.

5.2.2.6 Ação Civil Pública nº 0051565-62.2015.8.09.0127 - Município de Pires do Rio – Goiás

O município de Pires do Rio, localizado na mesorregião sul goiano, possui área territorial de 1.073,360 Km², uma população estimada no ano de 2015 em 30.752 habitantes (IMB, 2018) e o índice de desenvolvimento dos municípios equivalente a 4,91 (IMB, 2019). A projeção da população para a faixa etária de 0 a 5 anos se apresenta na tabela a seguir. De acordo com a série histórica, houve um aumento moderado e contínuo da população infantil de Pires do Rio e, conseqüentemente, a demanda por vagas na educação infantil.

Tabela 30 - Projeção da população na faixa etária de 0 a 5 anos - Pires do Rio - 2010-2019

Faixa etária	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0 a 3	1.360	1.466	1.453	1.445	1.441	1.273	1.412	1.398	1.384	1.370
4 a 5	806	816	795	776	758	757	761	752	745	737
Total de 0 a 5 anos	2.166	2.282	2.248	2.221	2.199	2.030	2.173	2.150	2.129	2.107

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018).

Em 15 de fevereiro de 2015, o MP após verificação extrajudicial de insuficiência da vagas em creches e pré-escolas do município de Pires do Rio e de uma obra construída, porém não inaugurada, propôs Ação Civil Pública com o objetivo de que referido município promovesse o atendimento em educação infantil às crianças que constavam em lista de espera e àquelas que viessem a integrá-la, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), a ser paga pela prefeita e de multa de diária de R\$ 10.000 (dez mil reais) por dia, a ser aplicada ao município.

Em defesa, o município de Pires do Rio informou que cumpria seu papel no tocante à educação infantil, mas que uma obra já concluída havia apresentado problemas estruturais na caixa d'água, inviabilizando sua inauguração e, por conseguinte, a inclusão de crianças na educação infantil. Ademais, alegou que o PNE (2014-2024) apresenta um plano de expansão de 10 anos para os municípios atenderem, no mínimo, a meta de 50% das crianças em creche.

Em 07 de agosto de 2015, o magistrado deferiu, liminarmente, a prestação de serviço público em educação infantil para todas as crianças que figuravam na lista de espera, por meio de rede própria, conveniada ou indireta. Irresignado com a liminar, o Município ingressou com Recurso de Agravo de Instrumento junto ao Tribunal de Justiça que, por sua vez, em 25 de fevereiro de 2016, reformou a decisão para indeferir o pedido de tutela antecipada e determinar a espera regular do processamento da Ação Civil Pública.

Em 28 de junho de 2017, o magistrado proferiu sentença definitiva quanto à questão, condenando o município de Pires do Rio a efetuar a prestação do serviço público para todas as crianças, de 0 a 5 anos da educação infantil, cujos pais desejassem matriculá-las, por meio da rede própria, conveniada ou indireta, fixando a multa diária de R\$ 1.000,00 a ser paga pela municipalidade.

No recurso de Apelação, o município reconheceu o déficit de vagas na creche no ano de 2015. Esta deficiência quanto à oferta ocorreu em razão de interdição de obra já concluída, que necessitava de reparos na caixa d'água. Todavia, informou que a citada unidade iniciou suas atividades no final do ano de 2016 e, que no ano de 2017, atendia 77 crianças matriculadas em tempo integral. Dessa forma, por entender que a obrigação de fornecimento de vagas foi suprida pelo funcionamento da creche inaugurada, solicitou a reforma da sentença.

O MP reiterou que a sentença abrangia a insuficiência de vagas em toda a rede municipal, e não somente, na unidade então inaugurada, apresentando dados sobre a insuficiência de vagas que indicavam a necessidade de manutenção da sentença de 1º Grau. Nesta ocasião, o MP apresentou a recomendação nº 30/2015 do CNMP acerca da sua atuação na garantia à educação infantil.

Em 14 de março de 2019, o Tribunal de Justiça manteve a sentença prolatada pelo juiz do 1º Grau, pontuando que não haveria qualquer reparo a ser feito, pois a decisão do 1º Grau estava em consonância com a legislação e jurisprudência em vigor.

Diante da ausência de manifestação, o processo foi arquivado em 15 de outubro de 2019.

Nesta Ação Civil Pública, tanto a sentença como o acórdão foram fundamentados em declarações fortes do direito à educação infantil (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2017). Verifica-se que a sentença fixou como medida coercitiva a multa e não o bloqueio judicial, implicando também, numa medida forte para o cumprimento da sentença, e consequentemente, para a implementação da política pública. Todavia, não houve necessidade de aplicação da multa, visto que a ação judicial foi arquivada após a publicação do acórdão do Tribunal de Justiça pela ausência da manifestação das partes acerca da necessidade de cumprimento da sentença.

A oferta de vagas em creches em Pires do Rio desde 2010 vem apresentando crescimento acima da média estadual. No período da judicialização (2015-2019) a taxa de crescimento é mais significativa, com o acréscimo de 202 vagas, como se vê na Tabela 31 à frente:

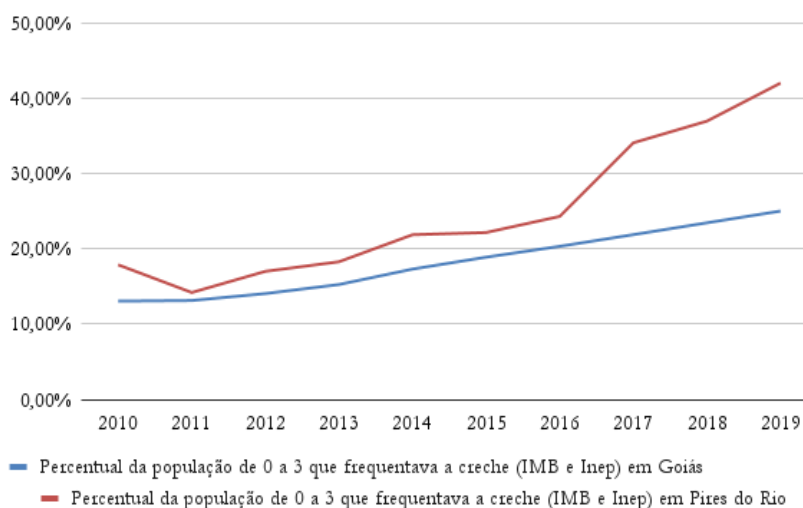
Tabela 31 - Oferta de creches no Município de Pires do Rio - Goiás – 2010-2019

Ano		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acréscimo (2015-2019)
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Goiás		13,05%	13,13%	14,05%	15,25%	17,30%	18,88%	20,32%	21,87%	23,44%	25%	6,12%
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Pires do Rio		17,87%	14,19%	17%	18,27%	21,86%	22,15%	24,29%	34,05%	36,93%	41,98%	19,83%
Número de matrículas - Inep	Pública	87 (35,8%)	96 (46,15%)	98 (39,58%)	153 (57,95%)	190 (60,32%)	175 (55,38%)	227 (66,18%)	330 (69,33%)	352 (68,88%)	377 (65,57%)	202
	Privada	156 (60,2%)	112 (53,85%)	149 (60,32%)	111 (42,05%)	125 (39,68%)	141 (44,62%)	116 (33,81%)	146 (30,67%)	159 (31,12%)	198 (34,43%)	57
	Total	243	208	247	264	315	316	343	476	511	575	259
Regime	Integral	75,30%	89,42%	77,73%	81,06%	80%	75,95%	85,71%	82%	80,23%	77,04%	1,09%
	Parcial	24,70%	10,58%	22,27%	18,94%	20%	24,05%	14,29%	18%	19,77%	22,96%	-1,09
Número de estabelecimentos - Inep		7	6	6	7	7	7	7	8	9	10	3

— Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

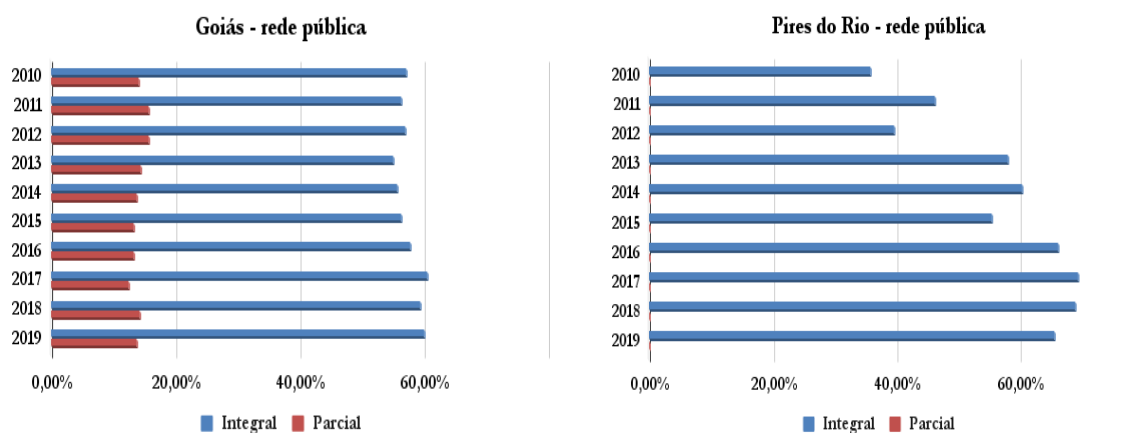
A oferta quanto à creche no Município pode ser observada no Gráfico 45 à frente:

Gráfico 45 - Comparação entre a taxa de matrícula - creche – de Pires do Rio e do Estado de Goiás - 2010-2019

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Por estas informações, observa-se no período em que a oferta de vagas na educação infantil foi discutida pelo Poder Judiciário, houve uma prioridade na política pública para o atendimento da creche, passando de 22,15% em 2015 para 41,88% em 2019, com a manutenção de regime integral como se vê nos gráficos a seguir.

Gráfico 46 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche – de Pires do Rio e do Estado de Goiás - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Neste ponto, é importante destacar que o estímulo ao acesso à Educação Infantil em tempo integral está previsto na estratégia 1.23 do Plano Municipal de Pires do Rio em consonância às Diretrizes Curriculares Nacionais e ao PNE (2014-2024).

Em relação à ampliação de vagas na faixa etária de 4 e 5 anos (Tabela 32 e Gráfico 47) proposta no PNE 2004/2014, a taxa de crescimento do município foi superior à estadual. Mas é possível observar que nos anos de 2014 a 2015 houve um decréscimo no fornecimento de vagas na pré-escola que possivelmente ensejou a atuação do MP por meio das medidas extrajudiciais narradas na Ação Civil Pública e que motivaram esta ação judicial em 2015. No período da judicialização, deu-se a retomada do crescimento para universalização da pré-escola, conforme se observa na conjugação dos dados obtidos pelo Inep e do IMB, demonstrada na tabela a seguir. Entre os anos de 2015 e 2019 a quantidade de vagas na rede pública aumentou de 360 para 472.

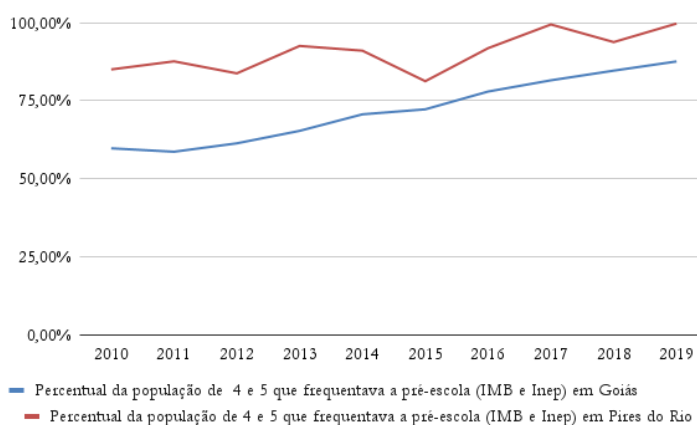
Tabela 32 - Oferta de pré-escolas no Município de Pires do Rio - Goiás – 2010-2019

Ano		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acréscimo (2015-2019)
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Goiás		59,70%	58,60%	61,30%	65,30%	70,60%	72,20%	77,90%	81,50%	84,60%	87,55%	15,35%
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Pires do Rio		84,99%	87,58%	84%	92,52%	91,00%	81,21%	91,80%	99,40%	93,75%	99,69%	18,48%
Número de matrículas - Inep	Pública	452 (65,99%)	438 (61,26%)	411 (62%)	450 (62,67%)	416 (60,29%)	360 (58,5%)	418 (59,89%)	446 (59,39%)	427 (61,17%)	472 (64,22%)	112
	Privada	233 (34,01%)	277 (38,74%)	255 (38%)	268 (37,33%)	274 (39,71%)	255 (41,5%)	280 (40,11%)	305 (40,61%)	271 (38,83%)	263 (35,78%)	8
	Total	685	715	666	718	690	615	698	751	698	735	120
Regime	Integral	0,00%	0,00%	2,25%	5,85%	6,52%	7,15%	6,02%	6%	6,02%	6,39%	-0,76%
	Parcial	100,00%	100,00%	97,75%	94,15%	93,48%	92,85%	93,98%	94%	93,98%	93,61%	0,76
Número de estabelecimentos - Inep		15	13	13	14	14	14	12	13	13	14	0

— Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010-2019).

A oferta quanto à pré-escola no Município pode ser visualizada no Gráfico 47 à frente:

Gráfico 47 - Comparação entre a taxa de matrícula - pré-escola – de Pires do Rio e do Estado de Goiás - 2010-2019

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

O crescimento para a universalização, todavia, não foi acompanhado do atendimento em regime integral, visto que o município tem desenvolvido política pública de regime parcial de forma permanente para a pré-escola, a despeito da previsão de estímulo progressivo ao acesso à Educação Infantil em tempo integral para as crianças de 0 a 5 anos no Plano Municipal Estadual de Pires do Rio, conforme gráficos à frente:

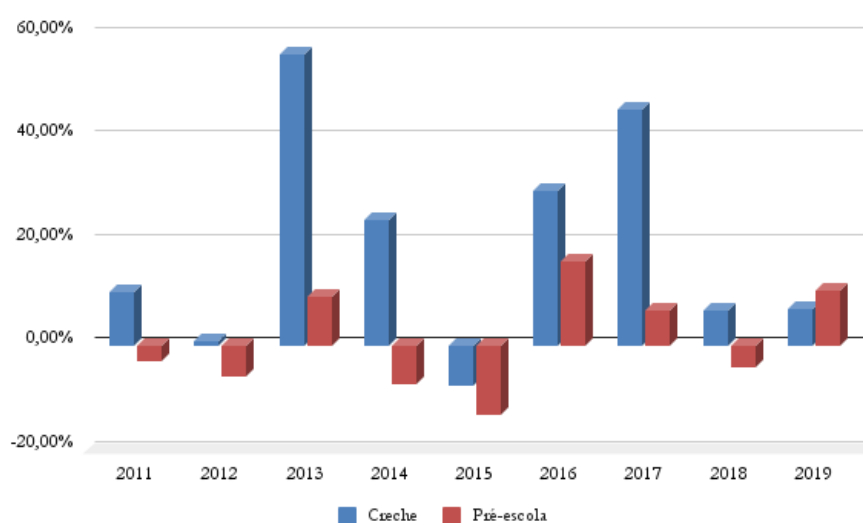
Gráfico 48 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola – de Pires do Rio e do Estado de Goiás - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

No que se refere à comparação quanto ao crescimento anual, é possível verificar que no período de 2011 a 2019, observa-se um crescimento médio anual de 19,14% na creche e uma diminuição de crescimento de 13,46% na pré-escola. Concomitante ao período da judicialização, nos anos de 2015 a 2019, a maior evidência de crescimento da creche foi nos anos de 2016 (29,71%) e de 2017 (16,11%), enquanto na pré-escola foi de 16,11% em 2016 e de 6,69% em 2017, conforme se verifica no Gráfico 49 a seguir.

Gráfico 49 - Crescimento anual creche e pré-escola - Pires do Rio – Goiás – 2011-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em dados do Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Na análise desta ação verificou-se que não houve uma agilidade na resposta pelo Poder Judiciário visto que, o prazo de tramitação do início da ação até o acórdão, foi de

aproximadamente 4 anos. Todavia, diante deste prazo foi possível ao município resolver problemas que colocavam a municipalidade em dificuldade quanto à operacionalidade de uma unidade educacional como a reforma da caixa d'água antes do acórdão do TJGO, sendo possível ao município aumentar o quantitativo de vagas.

Dessa forma, entre os anos de 2015 e 2019 foram criadas 472 vagas em instituições públicas de pré-escolas e 202 vagas em creches, podendo ser classificada esta ação coletiva como “litígio de soma positiva”, segundo a classificação de Rodríguez Garavito (2017), pois a judicialização permitiu uma aceleração favorável para implementação da educação infantil com a criação de vagas, no tocante à pré-escola e, mesmo na creche.

Na compreensão da atuação do Poder Judiciário na política de educação infantil verifica-se que, no caso de Pires do Rio, houve alteração na política de vagas de educação infantil, visto que os índices que se encontravam em estagnação como na creche aumentaram significativamente no período da discussão judicial, atrelados à manutenção do tipo de regime de atendimento.

5.2.2.7 Ação Civil Pública nº 0287217-79.2016.8.09.0012 - Município de Aparecida de Goiânia – Goiás

O município de Aparecida de Goiânia, localizado na região metropolitana de Goiânia, possui área territorial de 288,4 Km², uma população estimada no ano de 2016 em 530.951 habitantes (IMB, 2018), sendo o segundo município mais populoso do estado e o índice de desenvolvimento dos municípios equivalente a 4,91 (IMB, 2019). A projeção da população para a faixa etária de 0 a 5 anos se apresenta na tabela a seguir.

Tabela 33 - Projeção da população na faixa etária de 0 a 5 anos - Aparecida de Goiânia - 2010-2019

Faixa etária	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0 a 3	30.606	32.521	32.355	32.160	31.925	31.870	31.809	31.766	31.729	31.698
4 a 5	15.816	16.889	16.811	16.765	16.750	16.539	16.302	16.238	16.179	16.130
Total de 0 a 5 anos	46.422	49.410	49.166	48.925	48.675	48.409	48.111	48.004	47.908	47.828

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em dados do IMB (2018).

Em 10 de agosto de 2016 o Ministério Público ingressou com Ação Civil Pública em face do Município de Aparecida de Goiânia, após instauração de procedimento administrativo no qual constatou a existência de Centros Municipais de Educação Infantil construídos há mais

de um ano, mas que não estavam em funcionamento e que alguns se encontravam em processo de deterioração pela ação do tempo e de vandalismo, necessitando de reformas.

O município havia celebrado convênios com o Governo Federal para a construção de dezoito CMEIS por meio do Programa Proinfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar de Educação Infantil: CMEI Garavelo Park; CMEI Jardim Bonanza; CMEI Jardim Tiradentes; CMEI Brasicon; CMEI Maranata; CMEI Vila Delfiori; CMEI Santo André; CMEI Retiro do Bosque; CMEI Village Garavelo; CMEI Parque Primavera; CMEI Cândido de Queiroz; CMEI Vila Maria; CMEI Parque Trindade; CMEI Residencial Araguaia, entre outros.

Todavia, dentre estes CMEIS, cinco não entraram em atividade: o CMEI Retiro do Bosque, CMEI Village Garavelo, CMEI Parque Primavera, CMEI Cândido de Queiroz e CMEI Vila Maria, apesar de construídos a mais de 1 ano. Alguns, inclusive, já sofriam deterioração em razão do tempo e de depredação por ações de vandalismos. Em especial, o CMEI Retiro do Bosque que, apesar de sua estrutura física concluída, não contava com a construção de muro, bem como instalação da fiação elétrica e hidráulica e já estava com as portas totalmente destruídas. Ademais, o CMEI Residencial Araguaia também vinha sofrendo com as ações dos vândalos, requerendo assim, reformas.

Também não estavam funcionando o CMEI do Setor Internacional Park e CMEI Marista Sul, construídos mediante convênio entre o governo do Estado de Goiás por intermédio da Organização das Voluntárias de Goiás (OVG) e a Agência Goiana de Habitação (AGEHAB).

Segundo o município, a previsão de funcionamento de todos os CMEIs seria até o meio do ano de 2016. Citou o MP que, de acordo com o cadastro de reserva, havia 10.102 crianças aguardando vagas em um dos CMEIs do município, havendo na época, 19 CMEIs em funcionamento.

Apresentou o MP dados do censo escolar de 2015 que demonstravam a deficiência na oferta de vagas em creche e pré-escola, bem como afirmou que o município respondia por cerca de 23,84% da oferta em contraposição a 76,16% atendida pela iniciativa privada. Em complemento, o MP alegou que, embora tenha aumentado o número de matrículas nos anos de 2014 a 2016, permanecia a demanda reprimida para esta etapa da educação, em especial, a pré-escola que deveria ter sido universalizada em 2016, conforme a EC nº 59/2009 e a meta 1 do PNE (2014/2024).

Ressaltou ainda, a importância do desenvolvimento do ser humano a partir do nascimento até os 3 anos na preparação das bases de competências e habilidades no curso de toda vida, citando estudos científicos desenvolvidos nos Estados Unidos que indicaram que o

grupo de crianças que recebeu atendimento pré-escolar, obteve, a longo prazo, maiores índices de instrução e de renda e menores índices de delinquência.

Afirmou que o direito à educação infantil se fundamenta dentre os direitos fundamentais assegurados pelos artigos 5º, 205, 208, 211 e 226 da Constituição Federal e artigos 4º e 11 da LDB/1996 e artigos 53 e 54 do ECA/1990, devendo o Município implementar o funcionamento dos CMEIs já concluídos, com o objetivo de melhorar os indicadores educacionais, atendendo a milhares de crianças que se encontravam fora da educação infantil.

Assim, requereu pela concessão de tutela de urgência e ao final do processo, à condenação do município para que, no prazo de 3 meses, fossem colocados em funcionamento os CMEI's: CMEI Retiro do Bosque, CMEI Residencial Araguaia, CMEI Parque Primavera, GMEI Internacional Park, CMEI Cândido de Queiroz, CMEI Village Garavelo e CMEI Vila Maria e efetivadas as matrículas em tempo integral e próximas às residências das crianças que se encontravam no cadastro de reserva, além de publicar a lista de espera por estabelecimento sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 a ser destinado ao fundo gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, consoante artigo 214 do ECA e artigos 11 e 13 da Lei nº 7.347/1985.

Em 31 de agosto de 2016 a magistrada concedeu a tutela de urgência por entender que a oferta de vagas na educação infantil de Aparecida de Goiânia não atendia à demanda existente, fixando que o município:

- a) colocasse em funcionamento os CMEIs: CMEI Retiro do Bosque, CMEI Residencial Araguaia, CMEI Parque Primavera, GMEI Internacional Park, CMEI Cândido de Queiroz, CMEI Village Garavelo e CMEI Vila Maria, no prazo de 3 meses e efetivasse a matrícula das crianças que aguardavam vaga no cadastro de reserva;
- b) publicasse a lista de cadastro de reserva em ordem cronológica e nominal;
- c) em caso de descumprimento, a ele fosse aplicado multa diária no valor de R\$ 1.000,000 para cada CMEI, a ser revertida em favor do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Tal decisão liminar foi confirmada pelo Tribunal de Justiça.

Na contestação, protocolada em 03 de outubro de 2016, o Município defendeu que o dever estatal em relação à educação é de natureza programática, devendo ser implementada na medida das possibilidades fáticas e jurídicas. Afirmou que a obrigatoriedade de oferta abrangeria as crianças de 4 e 5 anos, conforme previsão da CF/1988 e que os CMEIs construídos

conseguiram atender a uma quantidade limitada de crianças, visto que, enquanto no cadastro de reserva constava 2.500 crianças, a capacidade das unidades a serem inauguradas era de 840 crianças.

Ademais alegou que diante da densidade demográfica diferenciada nas regiões da cidade, não seria possível construir unidades somente em bairros com grande densidade. Aliado a isso, defendeu que os pais matriculassem os filhos em outros setores que disponibilizassem vagas. Complementou ainda, que o CMEI Cândido de Queiroz já estava em funcionamento, mas que ao CMEI Retiro do Bosque não seria possível entrar em funcionamento nos próximos meses em virtude da necessidade de construção do muro, cuja fase encontrava-se em licitação. Por fim, contestou a imposição de multa que prejudicaria a aplicação dos recursos na construção de CMEIS.

Em 22 de março de 2017, o município informou que todos os CMEIs citados na Ação Civil Pública estavam funcionando, exceto o CMEI Retiro do Bosque.

A sentença foi proferida em 25 de maio de 2017, ou seja, seis meses após o início da ação. Nela, a magistrada verificou o cumprimento em parte da decisão proferida em 31 de agosto de 2016, visto que o CMEI Retiro do Bosque não entrou em funcionamento e que o município deveria em curto espaço de tempo atender à demanda por vagas, aplicando assim, a multa pecuniária.

Por ocasião da apelação em 24 de julho de 2017 para o 2º Grau, o Município acrescentou que, a população praticamente triplicou na última década sem correspondência quanto ao aumento das receitas, o que gerou a deficiência quanto à oferta. A fim de atender à demanda, num esforço financeiro e orçamentário, Aparecida de Goiânia conseguiu colocar todos os CMEIs em funcionamento, à exceção do CMEI Retiro do Bosque, devido a problemas quanto ao processo licitatório que possivelmente seria inaugurado em agosto de 2017. Assim, requereu a reforma da sentença quanto à não imposição da multa diária.

Em acórdão proferido em 14 de outubro de 2019 o Tribunal de Justiça manteve a sentença que fixou a multa pelo descumprimento de decisão de tutela de urgência, determinando que todos os CMEIS fossem colocados em funcionamento. Embora o município houvesse empreendido esforços para iniciar as atividades em quase todos os CMEIS, remanesceu o descumprimento quanto à determinação imposta com o não funcionamento do CMEI Retiro do Bosque.

Em 20 de fevereiro de 2020 o processo foi arquivado diante da ausência de requerimentos.

A oferta de vagas em creches e pré-escolas em Aparecida de Goiânia está entre os

patamares mais baixos do Estado de Goiás. Ao aproximar a análise da política pública de atendimento ao Plano Municipal de Aparecida de Goiânia, instituído pela Lei Complementar nº 107/2015, vale registrar a intenção deste município de universalizar a pré-escola até 2024 para as crianças de 4 e 5 anos, numa evidente oposição à EC nº 59/2009 e ao PNE 2014/2024 que fixam a universalização até o ano de 2016.

No início da judicialização o índice de atendimento na creche se encontrava no percentual de 6,19%, significativamente inferior ao estadual de 20,32%, conforme se depreende dos dados obtidos pelo Inep e IMB apresentada na tabela e gráfico a seguir. No ano de 2016, o Município contava com 42 estabelecimentos de creche.

Tabela 34 - Oferta de creches no Município de Aparecida de Goiânia - Goiás – 2010-2019

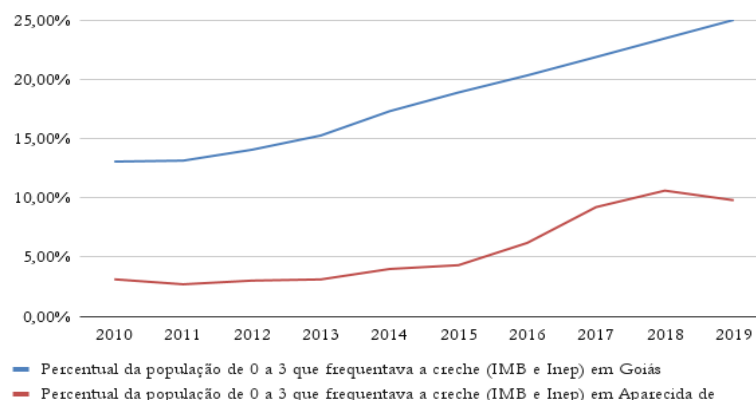
Tabela 34 - Oferta de creches no Município de Aparecida de Goiânia - Goiás – 2010-2019												
Ano		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acréscimo (2016-2019)
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Goiás		13,05%	13,13%	14,05%	15,25%	17,30%	18,88%	20,32%	21,87%	23,44%	25%	4,68%
Percentual da população de 0 a 3 que frequentava a creche (IMB e Inep) em Aparecida de Goiânia		3,12%	2,70%	3,01%	3,11%	3,99%	4,31%	6,19%	9,21%	11%	9,79%	3,6%
Número de matrículas - Inep	Pública	579 (60,33%)	542 (61,6%)	519 (53,29%)	490 (49,05%)	843 (66,17%)	842 (61,33%)	1375 (69,83%)	2388 (81,64%)	2735 (81,30%)	2416 (77,84%)	1.041
	Privada	376 (39,37%)	337 (37,3%)	455 (46,71%)	509 (50,9%)	431 (33,83%)	531 (38,67%)	594 (30,17%)	537 (18,36%)	629 (18,70%)	388 (22,16%)	-206
	Total	955	879	974	999	843	1.373	1.969	2.925	3.364	3.104	1.135
Regime	Integral	98,50%	97,61%	93%	89,39%	92,62%	91,48%	90,35%	94%	90,52%	88,43%	-
	Parcial	1,50%	2,39%	7%	10,61%	7,38%	8,52%	9,65%	6%	9,48%	11,57%	-
Número de estabelecimentos - Inep		14	17	21	22	28	33	42	53	58	55	13

— Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Verifica-se que o crescimento na oferta ocorreu após a construção dos 18 CMEIS indicados no processo, a partir de 2015. Mas a inércia quanto ao funcionamento de parte dos CMEIS levou à propositura da Ação Civil Pública em face do município de Aparecida de Goiânia. Também é nítido o aumento da oferta entre os anos de 2016 e 2017, período em que a decisão sobre a tutela antecipada fixou que os CMEIS entrassem em funcionamento no prazo de 3 meses, como se vê no Gráfico 50.

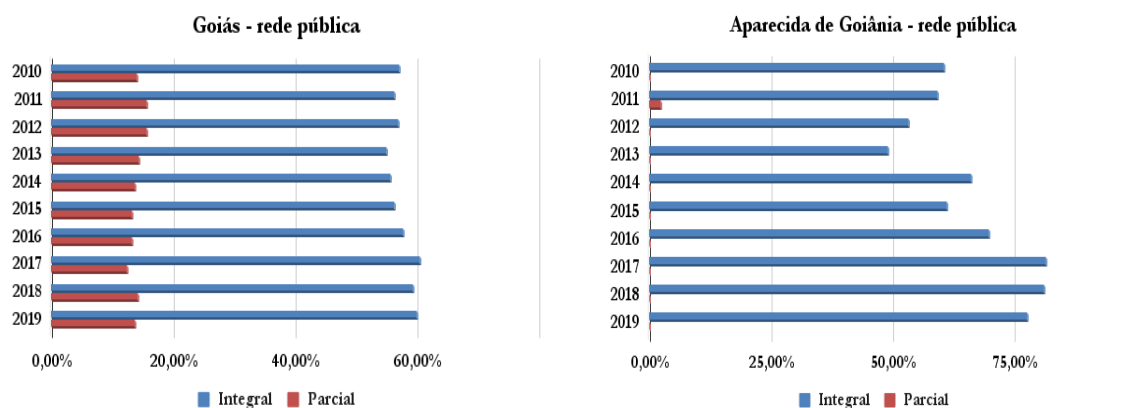
Gráfico 50 - Comparação entre a taxa de matrícula - creche – de Aparecida de Goiânia e do Estado de Goiás - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

No período de judicialização não houve alteração quanto ao regime de atendimento, permanecendo a oferta em regime integral nas creches.

Gráfico 51 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - creche – de Aparecida de Goiânia e do Estado de Goiás - 2010-2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

De igual modo, a oferta de pré-escolas no Município de Aparecida de Goiânia apresentou-se muito inferior à estadual. No ano de 2016, a taxa de atendimento apresentava-se em torno de 28%, enquanto a estadual apresentava-se em torno de 77,90%. A maior parte das matrículas concentrava-se na rede privada (65,16%). No período da judicialização, de 2016 a 2019, duplicaram-se a oferta de vagas, sendo matriculadas 4.278 crianças na pré-escola.

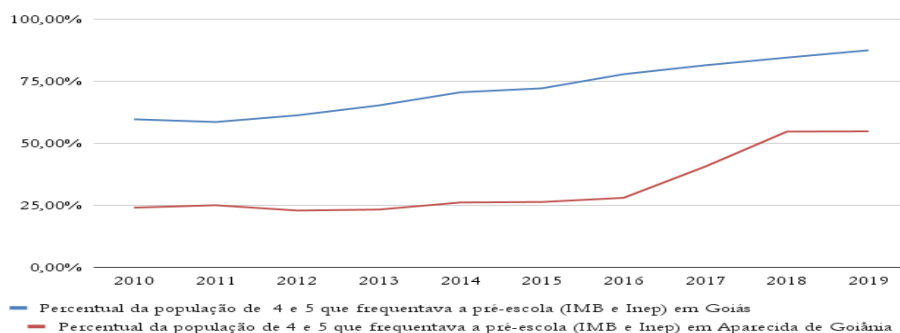
Tabela 35 - Oferta de pré-escolas no Município de Aparecida de Goiânia - Goiás – 2010-2019

Tabela 33 - Oferta de pré-escolas no Município de Aparecida de Goiânia - Goiás - 2010-2019												
Ano		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Acréscimo (2015-2019)
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Goiás		59,70%	58,60%	61,30%	65,30%	70,60%	72,20%	77,90%	81,50%	84,60%	87,55%	9,65%
Percentual da população de 4 e 5 que frequentava a pré-escola (IMB e Inep) em Aparecida de Goiânia		24,04%	25,01%	23%	23,27%	26,13%	26,33%	28,00%	40,62%	54,73%	54,83%	26,83%
Número de matrículas - Inep	Pública	2809 (26,12%)	1128 (26,70%)	835 (22%)	760 (19,48%)	875 (20%)	1048 (24,1%)	1592 (34,84%)	3452 (52,34%)	5547 (62,65%)	5870 (66,37%)	4278
	Privada	993 (26,12%)	3096 (73,30%)	3012 (78%)	3142 (80,52%)	3501 (80%)	3307 (75,9%)	2977 (65,16%)	3143 (47,66%)	3307 (37,35%)	2974 (33,63%)	-3
	Total	3.802	4.224	3.847	3.902	4.376	4.355	4.569	6.595	8.854	8.844	4275
Regime	Integral	18,44%	20,15%	22,65%	23,86%	24,73%	27,46%	36,18%	39%	29,21%	27,50%	-
	Parcial	81,56%	79,85%	77,38%	76,14%	75,27%	72,54%	63,82%	61%	70,79%	72,50%	-
Número de estabelecimentos - Inep		69	70	72	75	80	78	88	114	135	128	40

— Período da judicialização no Município

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

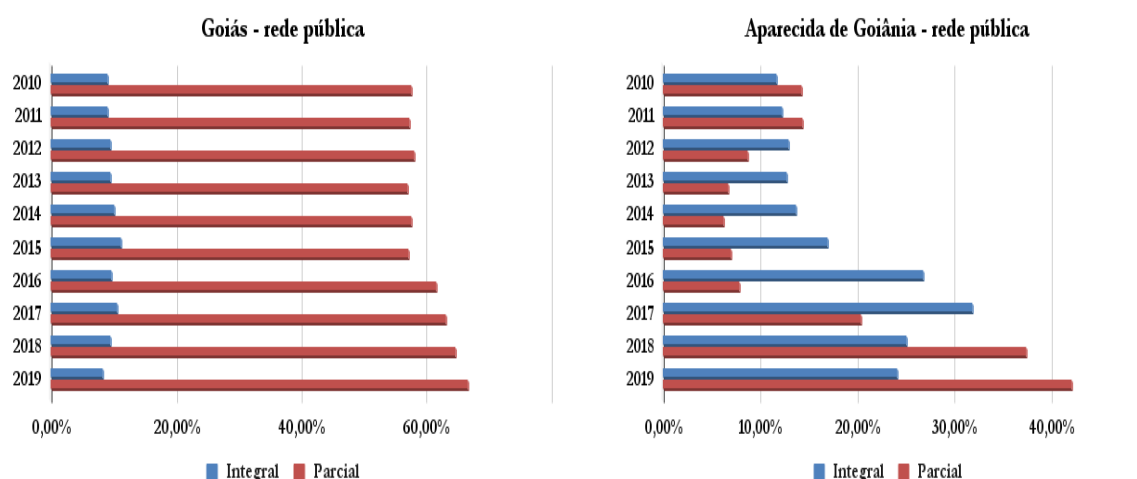
Uma priorização da oferta da pré-escola pelo município ocorreu entre os anos de 2016 e 2018, para o atendimento referente à faixa etária de 4 e 5 anos para a efetivação do direito fundamental de parcela das crianças residentes no município, como se vê no Gráfico 52 a seguir. Todavia, ainda há um enorme déficit de vagas para esta faixa etária:

Gráfico 52 - Comparação entre a taxa de matrícula - pré-escola – de Aparecida de Goiânia e do Estado de Goiás - 2010-2019

Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

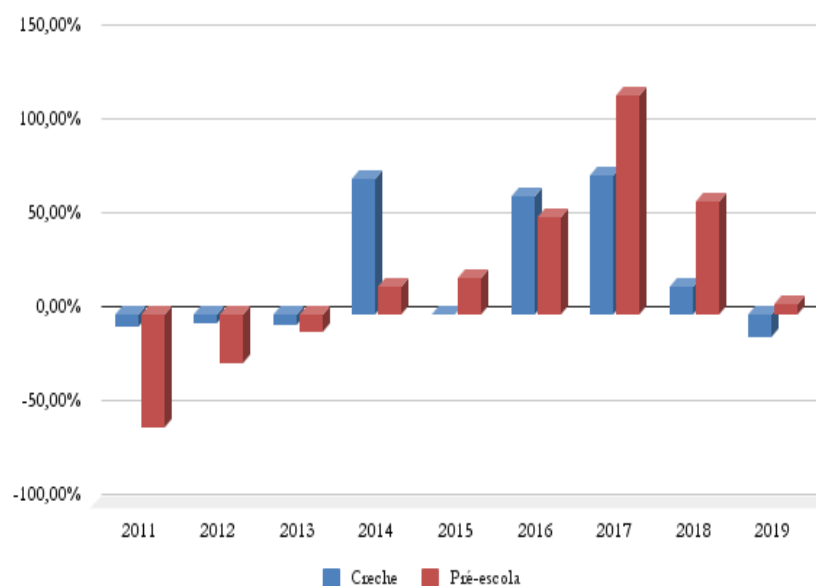
Por meio dos dados levantados, verifica-se que, concomitantemente ao período de judicialização, a política de universalização não foi acompanhada por atendimento em regime integral progressivo. Aliás, ocorreu uma mudança de direção no sentido de se implementar a política de jornada em tempo parcial como se vê nos gráficos a seguir:

Gráfico 53 - Comparação entre a taxa de oferta por regime de atendimento na rede pública - pré-escola - de Aparecida de Goiânia e do Estado de Goiás 2010 a 2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2020 com base em IMB (2018) e Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Por meio da comparação entre o crescimento anual da creche e da pré-escola, verifica-se que, no período de 2011 a 2019, houve um crescimento médio anual de 195,56% na creche e de 175,34% na pré-escola (Gráfico 54). A maior evidência de crescimento da creche foi nos anos de 2016 a 2018, que coincide com o período judicializado, com o aumento das matrículas em creche nos percentuais de 63,3% (2016), 73,67% (2017), 14,53% (2018). De igual modo, o crescimento anual nos anos de 2016 (51,9%), 2017 (116,83%), 2018 (60,68%), como apresentado no Gráfico 54 a seguir. Em 2019, ano que corresponde ao final da judicialização ocorre uma diminuição do crescimento tanto em relação à creche (-11,66%) como na pré-escola (5,82%).

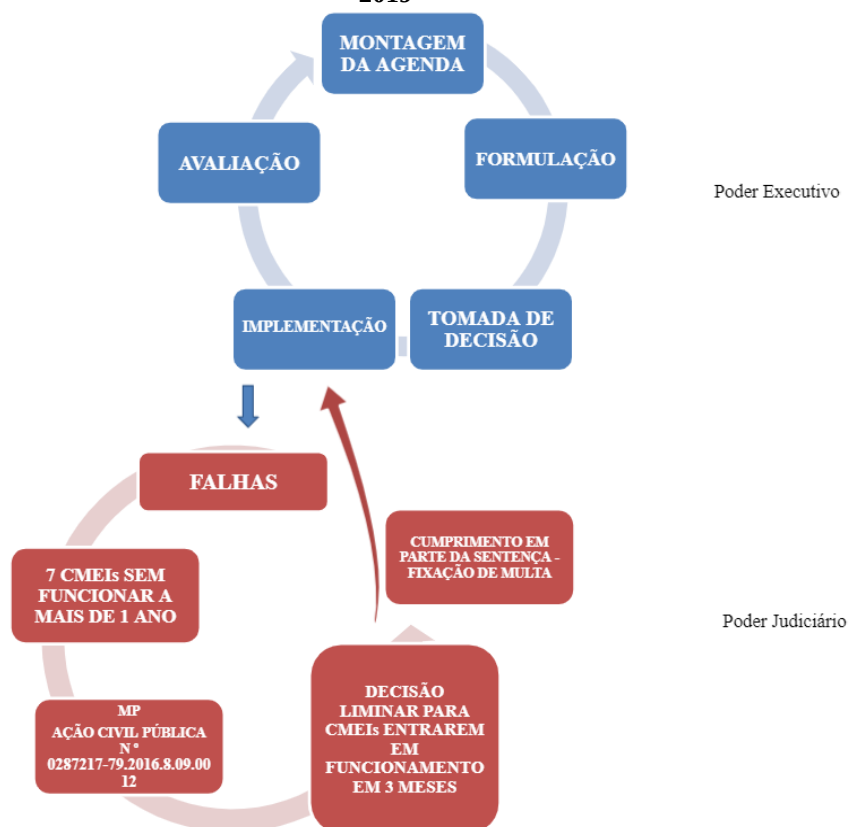
Gráfico 54 - Crescimento anual creche e pré-escola - Aparecida de Goiânia – Goiás - 2011-2019

Fonte: Elaboração pela autora em 2021 com base em dados do Inep (BRASIL, 2010, 2011, 2012a, 2013, 2014a, 2015, 2016b, 2017, 2018c, 2019).

Na análise da judicialização da educação infantil no Município de Aparecida de Goiânia, é possível inferir que o curto tempo de tramitação da Ação Civil Pública permitiu a inclusão de parcela de crianças que se encontravam na lista de espera no momento da ação, garantindo o direito ao acesso. A resposta judicial contribuiu para a oferta de vagas na educação infantil de modo a evitar o atraso na implementação da política pública.

A visualização da atuação do Poder Judiciário na política pública de educação infantil deste município pode ser visualizada na figura a seguir:

Figura 25 – Ciclo de política de educação infantil judicializado em Aparecida de Goiânia – Goiás – 2016 - 2019



Fonte: Elaboração pela autora em 2021.

A partir da detecção de falhas na implementação, a resposta judicial foi uma repriorização na entrega de construções para o atendimento de crianças em fila de espera, conforme solicitado pelo Ministério Público.

5.3 Aproximações e distanciamentos entre as ações coletivas da pesquisa

A análise empreendida acerca das relações entre as políticas públicas de educação infantil e a judicialização indicam aproximações e distanciamentos quanto ao modo e à medida da atuação do Poder Judiciário observados nas ações coletivas levantadas nesta pesquisa.

As aproximações se refletem no modo de atuação do Poder Judiciário goiano. Entre as convergências, e aqui se incluem também as ações individuais, encontram-se as declarações fortes de direito que se fundamentam nos artigos 205 e 208, VI, da norma constitucional brasileira, em normas infraconstitucionais que formam o arcabouço de proteção da educação infantil como o ECA (arts. 53 e 54), a LDB (artigo 4º), no caso do Estado de Goiás, a Constituição Estadual que subsidiaram o entendimento dos magistrados. Tais declarações

reforçam a importância do reconhecimento estatal de direitos por meio de um arcabouço legislativo.

Outro ponto de encontro está na atuação preponderante do Ministério Público na proposição das Ações Cíveis Públicas para a garantia de educação infantil delimitadas no marco temporal desta pesquisa. Dentre as 7 ações, 5 foram protocolizadas após a instituição da Ação Estratégica Nacional pela Educação Infantil, lançada pelo CNMP em 02 de setembro de 2014 que dispôs sobre a unidade e integração no âmbito do Ministério Público com o fim de cooperação para a ampliação de vagas em creches, universalização da pré-escola, educação inclusiva e de qualidade, apresentando estratégias de atuação para os *repeat players* (CNMP, 2014).

Percebeu-se, ainda, quanto ao modo de atuação, que o Poder Judiciário do Estado de Goiás adotou, até o ano de 2019, posicionamento favorável à educação infantil tanto nas ações individuais como nas ações coletivas, de forma unânime, mediante a negativa aos recursos interpostos pelos Municípios e manutenção da sentença para a concessão de vagas tanto em creches como em pré-escolas. Estes achados diferem dos estudos de Silveira, A. (2014) e Corrêa (2014) que perceberam um posicionamento favorável, mas não exclusivo, a favor da materialização do direito à educação infantil do Tribunal de Justiça de São Paulo nas ações coletivas, quando se requereu o acesso à educação infantil sem a especificação dos nomes de crianças interessadas e do número de vagas a serem destinadas.

Em virtude da postura favorável à inclusão de crianças na educação infantil, pode-se afirmar que o período de judicialização contribuiu para o acréscimo de vagas nesta etapa.

O Quadro 13 a seguir demonstra o desenho da judicialização e os desdobramentos da política no período da judicialização.

Quadro 13 - Ações coletivas nos municípios goianos

Município / Tempo de tramitação	Inicial/Solicitação do MP	Sentença/Acórdão	Desdobramentos na Política pública no período da judicialização
Goianira 28.07.2010 a 19.10.2016	Atendimento a todas as crianças de 0 a 5 anos em creche e pré-escola e, em caso de descumprimento, pagamento de multa diária de R\$1.000,00.	Sentença - Promovesse, no prazo de 4 meses, sob pena de multa diária de R\$1.000,00, a matrícula em instituições de educação infantil públicas próximas à residência, de todas as crianças de 0 a 5 anos de idade que estivessem em lista de espera, bem como o bloqueio de verbas públicas na hipótese de inexistência de vagas a fim de garantir o acesso por meio de instituições privadas. Acórdão - Manteve a sentença	2010 a 2016 Pré-Escola - Priorização para universalização de 2010 a 2014, chegando a 100%, em regime parcial. Creche - Evolução de 3,68% para 9,11%, regime integral. Eventual bloqueio encontraria óbices quanto à implementação na rede privada, diante da capacidade para atender à demanda.

Silvânia 04.10.2014 a 26.11.2016	Tutela antecipada para a inclusão das sete crianças e garantia de acesso a todas as crianças de 0 a 5 anos residentes no Município.	Sentença - Garantisse em 30 dias o fornecimento de vagas em creches municipais a todas as crianças que se encontravam na lista de espera, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 em caso de descumprimento. Acórdão - manteve a sentença	2014 a 2016 Pré-escola - Priorização para universalização do atendimento com evolução de 76,60% para 92,70%, alteração para regime parcial. Creche - Evolução de 21,60% para 28,67%, regime integral.
Catalão 09.11.2016 - tramitando em 2021	Tornasse pública a oferta ou o não atendimento da educação infantil, a partir do ano de 2017; programar-se financeiramente, de modo a atualizar suas Leis Orçamentárias visando à oferta de vagas da rede infantil e fundamental, atentando-se para as construções dentro dos padrões fixados pelo Ministério da Educação - MEC e da Resolução nº 4/2016 do Conselho Estadual de Educação de Goiás que, a fim de que no início do ano letivo de 2018, todas as vagas solicitadas fossem atendidas, sob pena de custeio em instituições particulares de ensino mediante bloqueio de verbas públicas. Ademais, requereu o pagamento de multa diária no valor de R\$ 1.000,00	Sentença - Tornar pública a oferta para os pedidos de matrículas de sua rede no ano de 2017; programar-se financeiramente no ano de 2017 de forma a atualizar suas Leis Orçamentárias, visando à oferta de vagas na rede infantil e fundamental, em especial, observando a qualidade da oferta fixada em determinações do MEC e CEE. Em caso de descumprimento, fixou a possibilidade de bloqueio para custeio em instituições particulares e multa de R\$ 10.000,00 por dia de atraso, limitada a 30 dias, sem prejuízo da responsabilização penal ou político-administrativa. Acórdão - manteve a sentença	2016 a 2021 Pré-escola - Priorização para universalização do atendimento com evolução de 84% para 98,90%, regime parcial Creche - Evolução de 33,60% para 37,07%, regime integral
Rio Verde 7.08.2013 a 31.07.2018 quase 5 anos Execução provisória - 12.000.000,00	Déficit de duas mil vagas - obrigar o município à prestação do serviço em creche para as crianças de até 3 anos e 11 meses, segundo condições de igualdade e respeitados os princípios da universalidade e gratuidade para todos aqueles que desejassem a matrícula em instituição de educação infantil. Solicitou que tal medida fosse concedida liminarmente (no início do processo), em prazo razoável para o cumprimento da liminar, com fixação de multa diária em caso de descumprimento da decisão pelo Município, bem como a proibição de gastos com times de futebol e publicidade.	Sentença - No prazo de 01 ano contado da data da liminar (16 de agosto de 2013), fornecesse 2.000 vagas em creche para crianças de 0 a 5 anos de idade, sob pena de bloqueio em contas da municipalidade, do valor correspondente para o custeio em instituições particulares Acórdão - manteve a sentença	2013 a 2018 Creche - Evolução de 17% para 28%, regime integral Pré-escola - Estagnação de 73,20% a 72,30%, regime parcial
Valparaíso 03.03.2015 a 03.04.2020	Conceder creche em período integral durante todos os meses do ano para todas as crianças de até 3 anos de idade completados até 31 de dezembro e matriculadas no Centro Municipal Aquarela das Letras cujos pais solicitassem a vaga em período integral.	Sentença - Julgou parcialmente o pedido formulado pelo MP, limitando a obrigação municipal ao regime, no mínimo, parcial a todas as crianças de até 3 anos de idade, completados até o dia 31 de dezembro do ano letivo, matriculadas no CMEI - Aquarela das Letras. Na impossibilidade sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 para cada criança não matriculada Acórdão - manteve a sentença	O regime parcial para todas as crianças daquela creche
Pires do Rio 15.02.2015 a 15.10.2019	Promovesse o atendimento em educação infantil às crianças que constavam em lista de espera e àquelas que viessem a integrá-la, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais) a ser paga pela prefeita e de multa de diária de R\$ 10.000 (dez mil reais) por dia a ser aplicada ao município.	Sentença - Efetuar a prestação do serviço público para todas as crianças, de 0 a 5 anos da educação infantil, cujos pais desejassem matriculá-las, por meio da rede própria, conveniada ou indireta, fixando a multa diária de R\$ 1.000,00 a ser paga pela municipalidade. Acórdão - manteve a sentença	2015 - 2019 Pré-escola - Priorização para universalização, regime parcial Creche - Evolução de 22,15% para 41,9%, regime integral

Aparecida de Goiânia 10.08.2016 a 20.02.2020	No prazo de 3 meses, fossem colocados em funcionamento os CMEI's: CMEI Retiro do Bosque, CMEI Residencial Araguaia, CMEI Parque Primavera, GMEI Internacional Park, CMEI Cândido de Queiroz, CMEI Village Garavelo e CMEI Vila Maria e efetivadas as matrículas em tempo integral e próximas às residências das crianças que se encontravam no cadastro de reserva, além de publicar a lista de espera por estabelecimento sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00.	Sentença - A magistrada verificou o cumprimento em parte da decisão proferida em 31 de agosto de 2016, visto que o CMEI Retiro do Bosque não entrou em funcionamento e que o município deveria em curto espaço de tempo atender à demanda por vagas, determinando, a multa pecuniária. Acórdão - manteve a sentença	2016 a 2020 Creche - Evolução de 6,19% para 9,79%, regime integral Pré-escola - Evolução de 34,84% para 54,83% - não universalizada
--	--	--	---

Fonte: Elaboração pela autora em 2020.

Como distinções entre as ações coletivas, o tempo de tramitação pode ser indicado. Existiram ações que tramitaram por 2 anos, como no caso de Silvânia e por aproximadamente, 5 anos, como no caso de Goianira, Rio Verde e Valparaíso. Neste período, em que a política pública pautou a discussão no Poder Judiciário, foi possível identificar que em relação à pré-escola, alcançaram a universalização ou aproximaram-se dela concomitante ao período de judicialização as cidades de Goianira (101,20% em 2013); Silvânia (92,70% em 2016); Catalão (98,90% em 2020) e Pires do Rio (99,69% em 2019).

De outra forma, Rio Verde não apresentou crescimento em relação à pré-escola no período em que tramitou a Ação Civil Pública, tendo em conta a priorização para oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos e 11 meses. Na discussão sobre o funcionamento de CMEIs, Aparecida de Goiânia apresentou um crescimento de 28% a 54,83% entre os anos de 2016 e 2019.

Com relação à creche, as taxas de crescimento apresentadas no período da judicialização foram: Goianira de 3,68% a 9,11%, de 2010 a 2016; Silvânia, 21,60% a 28,67%, de 2014 a 2016; Catalão, 33,60% a 37,70%, de 2016 a 2020; Rio Verde, de 17% a 28%, de 2013 a 2018; Pires do Rio, de 22,15% a 41,98%, de 2015 a 2019 e Aparecida de Goiânia, 6,19% a 9,79%, de 2016 a 2019.

No impacto de se atender à definição pelo Poder Judiciário nas ações coletivas para a oferta de vagas, os regimes de atendimento na pré-escola nas cidades de Silvânia e de Aparecida de Goiânia apresentaram tendência para o aumento do regime parcial no período da judicialização, sinalizando uma inflexão quanto ao PNE (2014-2024) para a estratégia de aumento do regime integral.

Dessa forma, a judicialização avançou na oferta de vagas no Estado de Goiás ao tempo que seus desdobramentos apresentaram um conjunto de limites que contribuíram ou não para a implementação da política. Isso porque, por vezes, a implementação da política pública numa

etapa da educação infantil pode ter contribuído para o prejuízo na implementação da outra etapa ou ainda, na alteração dos regimes de atendimento para ampliação da oferta.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa empírica, de natureza qualitativa, do tipo bibliográfica e documental abordou o cenário da materialização da política pública de educação infantil sob o enfoque da judicialização no estado de Goiás, buscando explicitar as concepções e a atuação do Poder Judiciário. Para tanto, observou as tendências de produção do conhecimento; a proposição e a materialização do direito à educação e da educação infantil no estado de Goiás; o fenômeno da judicialização; o controle judicial das políticas públicas e a judicialização da educação infantil no Brasil, no esforço para resposta à indagação sobre o modo e a medida em que o Tribunal de Justiça de Goiás atua no controle judicial de políticas públicas da educação infantil.

A proposta, o desenvolvimento teórico e os fundamentos sócio-históricos que balizam a temática revelaram a fertilidade no tocante à discussão Estado, judicialização e educação, indicando os limites e perspectivas das políticas públicas de educação infantil, sob a ótica do acesso à creche e pré-escola públicas.

O debate sobre a atuação do Poder Judiciário e, de forma mais ampla, do sistema de justiça tem sido objeto de várias pesquisas no Brasil, conforme apresentado na Seção 2. A partir de levantamento bibliográfico pela seleção de 87 trabalhos, sendo 8 teses, 36 dissertações e 43 artigos, foram feitas associações temáticas que demonstraram a quantidade e a evolução dos trabalhos, a origem institucional e geográfica dos autores, além da apreensão das referências teóricas, servindo como fonte de inspiração. O universo da produção do conhecimento científico levantado não pretendeu apresentar uma síntese sistematizada dos estudos, mas compartilhar o cenário de abordagens, fontes e questões relativas à acessibilidade à educação e as possíveis relações com a judicialização da educação infantil.

Trata-se de estudos sob diferentes perspectivas e cenários, sendo possível constatar a expansão de pesquisas em diferentes campos do conhecimento como Educação, Direito e Ciência Política, que demonstram uma cultura comum com enfoque na educação, além de identificar as tendências e, mesmo a carência de maior atenção acadêmica. Observou-se a centralidade de pesquisas sobre o tema em universidades públicas, assim como uma concentração das pesquisas cujo objetos de estudos coincidem com as regiões nas quais estão localizadas as instituições de pós-graduação que permitem diferentes análises.

Uma lacuna encontrada foi a necessidade de estudos sobre a judicialização nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, visto que a análise da atuação do sistema de justiça nas políticas públicas de educação infantil nas regiões Sul e Sudeste, apresentou a maior quantidade

de estudos em diferentes categorias de análise, contemplando a atuação de diferentes instituições que abrangem distintos municípios. Não foram encontrados estudos comparativos entre o Brasil e países da América Latina acerca da atuação da judicialização relativa à educação e à educação infantil.

No conjunto de observação sobre os objetivos das pesquisas, verificou-se que a temática mais presente relativa à judicialização foi a atuação do Poder Judiciário (52,27%), seguida pela do Ministério Público (21,59%). Estudos sobre a análise da influência nas políticas públicas em diferentes aspectos (19,31%) estão presentes nas pesquisas de Corrêa (2014), Ximenes, Oliveira e Silva (2017) e acerca da percepção de pais, professores e gestores (3,4%) nas pesquisas de Jochi (2018), Mendes (2017) e Poloni (2017).

Identificou-se, ainda, que não obstante a sucessão de investigações, ao longo do período, não apresentasse uma linearidade quanto aos objetos de estudo, houve uma expansão das pesquisas sobre judicialização da educação infantil, com diversidade de enfoques. Houve temas sobre a atuação das instituições na exigibilidade do direito, especificação dos litígios, análise de conteúdo das decisões judiciais, relação entre as instituições quanto à exigibilidade deste direito, bem como os desdobramentos desta atuação nas políticas públicas.

Por meio do levantamento bibliográfico, foi possível avistar pontos catalisadores do desenvolvimento teórico quanto à discussão sobre o direito à educação infantil. E, neste ponto, foram encontradas divergências quanto à argumentação acerca do direito público subjetivo como epicentro do dever estatal em ofertar vagas tanto na pré-escola quanto na creche.

Esta é uma discussão fundante. Revela o complexo desafio histórico da consolidação da educação infantil enquanto direito ao projetar os horizontes de atuação do dever estatal, concernente, em especial, à oferta de vagas em creche, uma etapa educacional em que se perduram disputas quer quanto ao reconhecimento do direito, quer quanto ao financiamento e aos modos de oferta, relacionados ao tipo de duração, de profissionalização etc.

De um lado, Assis (2012) considerou que em virtude de limitações financeiras estatais, as faixas etárias de 4 a 17 anos abarcam o direito público subjetivo, assim como, Moura (2019) e Silva, R. (2019) entenderam que o acesso à creche para a faixa de 0 a 3 anos, condicionam-se à disponibilidade de vagas ofertadas pelo Poder Público, pois embora seja um direito à educação, não se configura um direito público subjetivo. Por outro lado, Escolano (2019), Macedo (2018), Silva, E. (2016), Ximenes e Grinkraut (2014) compreenderam que o direito público subjetivo envolve toda a faixa etária da educação infantil, sendo obrigação estatal a oferta sempre que lhe for demandado no caso de 0 a 3 anos.

Nesta última compreensão, de que o direito público subjetivo envolve a toda a faixa etária da educação infantil, moveu-se esta pesquisa. A faixa etária de 0 a 3 anos impõe ao Estado o fornecimento de vagas em creches, sempre que lhe for demandado, independentemente de ser a mãe trabalhadora, sendo um direito da criança, enquanto a faixa etária de 4 e 5 impõe ao Estado o estabelecimento de mecanismos para sua universalização, posto que há uma obrigatoriedade imposta à família quanto à frequência escolar a partir dos 4 anos de idade.

Interessante notar que, embora o reconhecimento normativo do direito à educação infantil conste no artigo 208, inciso VI, da Constituição Federal, como dever estatal e garantia de educação infantil em creche e pré-escola (BRASIL, 1988), bem como na LDB como dever quanto à sua sistematização (BRASIL/1996), o direito à educação infantil constitui-se em uma exigibilidade, a partir da procura pelo Poder Judiciário. Acionado, desencadeou-se o proferimento de decisões favoráveis à inclusão de crianças nesta etapa educação, assim como do posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, no ano de 2005, firmou seu posicionamento no sentido de que educação infantil de 0 a 5 anos constitui-se numa prerrogativa indisponível, não cabendo ao Estado a disposição deste direito.

As pesquisas levantadas forneceram, assim, o balizamento da compreensão quanto ao cerne teórico-normativo do tensionamento entre dever estatal e direito à educação infantil, incluída aí, a creche.

Esta reunião de pesquisas refletiu, ainda, uma aproximação do tema com a demonstração da complexidade envolvida, como uma nova dinâmica de materialização do direito à educação, representada pela atuação do sistema de justiça com repercussões nas políticas públicas.

As linhas para a compreensão da base normativa, constitucional e legal, do direito educacional estão contidas na Seção 3, cujo ponto de partida é a concepção da educação como direito público humano fundamental de natureza social e as configurações do direito à educação infantil no direito brasileiro. Neste aspecto foi possível perceber um alargamento da compreensão política da educação de um bem individual para um bem comum pela correspondência entre os direitos fundamentais, previstos na Constituição Federal de 1988, com o princípio do Estado social.

Os direitos fundamentais constituem-se em categorias abertas e mutáveis, estando sujeitos a alterações permeados por avanços, retrocessos e contradições como afirmado por Bobbio (2004). Estão inseridos na Constituição sendo dotados de fundamentalidade formal e material. A primeira fundamentalidade revela a supremacia constitucional caracterizada pela intangibilidade a exigir processos mais rigorosos para alteração normativa, bem como pela aplicabilidade imediata (artigo 5º, § 1º da CF/1988), que permite uma maximização da eficácia

da norma; a vinculação das autoridades; a prescindibilidade de se aguardar autorização ou materialização pelos titulares e a exequibilidade pelo Poder Judiciário. Já a supremacia material imprime valoração por alicerçar as decisões sobre os elementos constitutivos da estrutura estatal.

Garantem os direitos fundamentais direitos subjetivos a seus titulares, obrigando o Estado ao dever de agir ou de abster-se de fazê-lo. O dever de prestação estatal abrange a estruturação de organizações e procedimentos para a proteção e promoção dos direitos fundamentais por meio de prestações jurídicas em que são criadas as normas e de prestação fáticas pela qual são oferecidos os bens e serviços como creches e pré-escolas e serviços de saúde; construção e manutenção de prédios.

Embora dotados de força normativa, os direitos fundamentais apresentam custos públicos que requerem a existência de recursos financeiros como dados da realidade para a materialidade de um direito social. Desse modo, a otimização dos direitos necessita da verificação de possibilidades fáticas e jurídicas a exemplo dos limites da reserva do possível, da destinação de recursos adequados e, mesmo, da colisão com outros direitos fundamentais.

A reserva do possível, todavia, não deve ser utilizada somente como critério limitador, e sim considerada no horizonte do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais pela efetiva disponibilidade fática; pela disponibilidade jurídica dos recursos humanos e pela proporcionalidade da prestação estatal. Significa dizer que o orçamento público se condiciona aos objetivos constitucionais e não o contrário. O esforço na efetivação dos direitos fundamentais deve se concentrar na proteção da dignidade humana que pressupõe um grau de autonomia do indivíduo que o capacite na condução de sua própria existência.

O direito à educação, que integra o catálogo dos direitos fundamentais na Constituição de 1988, incorpora os fundamentos destes direitos e, portanto, deve ser observada com prioridade, bem como compõe a categoria de direitos ao mínimo existencial e se sujeita ao regime jurídico de aplicabilidade imediata e de cláusula pétrea (artigos 5º, §1º e 60, §4º da CF/1988), conferindo maior grau para a concretização.

A educação infantil, que está contida na educação básica, constituiu-se em um grande avanço ao ser inserida na CF/1988, consolidando-se como direito de toda criança. Um arcabouço normativo tem sido formado para a efetivação da educação infantil, a exemplo, do ECA/1990, da LDB/1996, Fundeb (2007 e 2020), PNE (2014-2024), Marco Legal da Primeira Infância (2016), além de documentos orientativos do Poder Público, constituindo-se em declarações fortes acerca do direito à educação infantil.

Se a questão dos fundamentos do direito já está pacificada pelas normas, trata-se então de se pôr em prática as condições para a realização dos direitos declarados. E neste ponto, não há uma linearidade na materialização da educação infantil, posto que a direção finalística dada pelas normas se depara com contextos políticos que impõem reformas estatais para descentralização estatal e diminuição de recursos públicos, sinalizando os limites e desafios para sua continuidade.

Some-se a isto a questão da educação infantil, em que a ampliação da proteção ocorre mediante a formação de conjunto normativo orientado pela universalização da pré-escola e generalização da creche, demonstrando-se, assim, uma cisão pela priorização de uma etapa em detrimento da outra, assinalada por lógicas distintas de atendimento quer pela natureza do educar ou do cuidar, quer pelas políticas de expansão total até 2016 (pré-escola) ou parcial de, no mínimo 50% até 2024 (creche), quer pela forma de oferta, a exemplo dos regimes parcial ou integral.

Isso demonstra que a efetivação dos direitos sociais por meio de políticas públicas compreendidas por projetos, programas e ações desenvolvem-se numa relação dialética entre a atuação estatal e a estrutura da organização social. Na trajetória de materialização é possível perceber o contexto das relações sociais pela apresentação do elenco de problemas que são reconhecidos como problemas sociais pelo Estado, requerendo assim, atuação do poder público e ainda, o nível de organização e articulação dos grupos de cada setor como condicionante para a consideração do programa em ação e para solução do problema por meio de políticas públicas como observado por Azevedo (2001).

Premissa para as políticas públicas voltadas para a educação infantil foi a instituição do Fundeb pela EC nº 53/2006, tornado permanente pela EC nº 108/2020 após uma marcante participação de setores sociais para sua criação e permanência. A EC nº 108/2020 estabeleceu o aumento da complementação da União para 23% até 2026 (artigo 212-A, V; artigo 60 do ADCT) e a preservação do salário-educação; o sistema híbrido de distribuição de receitas (artigo 212-A, V); destinação de 70% dos recursos para a valorização dos profissionais da educação (artigo 212-A, XI); proibição de desvio de recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento de aposentadorias (artigo 212, §7º), destinação à educação infantil da proporção de 50% do total da complementação do valor anual total por aluno (VAAT) repassada às redes de ensino (BRASIL, 1988); além da constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Outras premissas estão previstas no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), no qual se conjugam metas e estratégias a serem observadas pelas instituições na implementação

das políticas públicas. No que se refere à educação infantil, a meta 1 estabelece a universalização do atendimento em escolas para a faixa etária de 4 e 5 anos, até o ano de 2016, conforme anunciado pela EC nº 59/2009, assim como a ampliação, de no mínimo 50%, até 2024, para a faixa de 0 a 3 anos.

Embora o PNE contemple o planejamento quanto à efetivação da educação infantil, sob a ótica dos direitos fundamentais que conferem o dever do Estado na sua concretização (direito objetivo) e a faculdade do indivíduo e de seus representantes de exigir do Poder Público o cumprimento do dever jurídico em ofertar as vagas (direito subjetivo), é possível afirmar que há um tensionamento quanto à meta 1 na parte que estabelece a ampliação em até, no mínimo, 50% até o ano de 2024. Isto, porque o planejamento não enfraquece a obrigação da prestação de serviço público, quando houver demanda reprimida.

Dados do IBGE, referentes ao ano de 2015, demonstram que entre as 7,7 milhões de crianças que não estavam matriculadas em creches, os pais ou responsáveis de 4,7 milhões de crianças tinham a intenção de fazê-lo. Significa dizer que, já em 2015, 61,8% era a taxa da demanda reprimida no Brasil para as crianças abaixo de 4 anos de idade (IBGE, 2017).

Tal diagnose, associada aos monitoramentos contínuos e às avaliações de políticas públicas permitem afirmar a importância em se investigar não somente os índices de atendimento que são fornecidos pelos órgãos públicos como o Inep que se formam após o encaminhamento das matrículas efetivadas pelos entes federativos, mas a relevância em se promover a sistematização e o monitoramento numa fase anterior às matrículas, por meio de um sistema público de registro das demandas, aferidos por meio das listas de espera por vagas na educação infantil que apresentam as realidades locais. Dito de outro modo, se se configurarem como um instrumento de averiguação da demanda, as listas de espera, conjugadas a outros dados como os de nascimentos com vida, potencializariam a efetividade das políticas públicas de educação infantil.

Não se pode olvidar que a análise da expansão da oferta da educação infantil demonstra os limites e desafios da política pública. Se, por um lado, há um forte reconhecimento normativo relativo à educação infantil, por outro, reside o desafio quanto à sua implementação pelos responsáveis pela oferta, tendo em conta que os municípios possuem reduzida capacidade fiscal, tributária e institucional para a execução da totalidade das políticas públicas. É nesta conjuntura que ocorre, mais incisivamente, a judicialização da educação infantil que integra a temática sobre o controle judicial de políticas públicas, objeto de discussão da Seção 4.

O controle judicial de políticas públicas remete à compreensão da expansão dos direitos fundamentais, das instituições jurídicas e das suas relações com outras instituições. Percebe-se

um deslocamento da autoridade daquelas instituições políticas que se conformam pela representatividade para a autoridade do Judiciário, que pode ser verificado quando aumenta a interferência do Poder Judiciário nas políticas públicas originalmente, de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo.

Há uma postura ativa da magistratura brasileira quanto à judicialização conforme identificado por Vianna, Carvalho e Burgos (2018), como fenômeno positivo para democracia e para a garantia de direitos. Todavia, embora haja a previsão constitucional das políticas públicas a serem implementadas e uma postura ativista do Poder Judiciário, subsistem questões sobre as especificidades dos gastos públicos que requerem escolhas políticas, concebidas em conjunturas das relações sociais de poder, reveladas na *politics* (AZEVEDO, 2001).

Com base na dicotomia entre direitos e gastos, abrem-se discussões e críticas quanto à atuação do Poder Judiciário no controle judicial de políticas públicas como: a) o déficit democrático quando este poder insere-se na temática que particularmente, está reservada à ponderação majoritária, b) comparação entre as decisões dos magistrados em relação aos *policy makers*, democraticamente designados para a função; c) críticas operacionais que residem na insuficiência de instrumental técnico ou de conhecimento para a análise das políticas públicas, bem como à fragilidade funcional diante do não alcance à justiça pelos mais vulneráveis. Neste ponto, o déficit democrático foi o tema mais apresentado nos processos judiciais analisados como argumento de defesa pelos municípios e de crítica à atuação do Poder Judiciário.

Tanto os conteúdos das políticas públicas, compreendidas pelas metas e/ou resultado final esperado como os processos de decisão e execução das políticas públicas são passíveis de controle judicial. Isso permite uma aproximação teórica entre a atuação dos magistrados como *policy makers* no ciclo de políticas que se constitui nas fases de montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política. Nesse sentido, a atuação dos juízes pode influenciar os resultados antes mesmo da elaboração das políticas públicas ao sinalizar suas preferências por meio dos pronunciamentos públicos. Mas, é na implementação que se concentra a maior incidência da judicialização devido a falhas na execução como indicado por Taylor (2007).

Apresentadas as análises desenvolvidas no decorrer desta pesquisa, à guisa de conclusão seguem algumas perspectivas analíticas sobre a expansão da educação infantil no Estado de Goiás e a judicialização da temática.

Uma análise direcionada para compreender a expansão da educação infantil nos municípios de Goiás foi o acompanhamento da oferta de vagas. Na série histórica de 2010 a 2019 foi possível perceber um aumento de oferta pela rede pública no regime parcial e uma

estabilização com tendência ao decréscimo no regime integral para as crianças de 4 e 5 anos, enquanto na faixa etária de 0 a 3 anos, há um movimento de crescimento no regime integral. As mesorregiões Norte e Noroeste goianas vêm apresentando evolução mais lenta na expansão da educação infantil, principalmente, em relação à creche.

Cidades com os maiores déficits de matrículas como Aparecida de Goiânia, Rio Verde e Goiânia figuraram no controle judicial pelo Poder Judiciário goiano. Chama à atenção este dado por se tratar de municípios de grande porte.

Constatado o cenário da expansão da educação infantil, a análise da judicialização no Estado de Goiás identificou um conglomerado de 929 ações individuais e 7 ações coletivas entre os anos de 2009 e 2019. Tal conjunto demonstrou a disputa pela educação infantil como centralidade no espaço de discussão pelo Poder Judiciário goiano.

No que se refere às ações individuais, o volume sobre acesso a vagas da educação infantil aumenta a partir de 2011, corroborando com as pesquisas de Corrêa (2015) e Macedo (2018). Entre os anos de 2018 e 2019 houve um decréscimo que pode estar associado à atuação dos *repeat players*, em especial o Ministério Público e a Defensoria Pública, mediante o ingresso de ações coletivas ou pela atuação extrajudicial.

O maior número de ações individuais foi encontrado em Aparecida de Goiânia e Goiânia. A atuação do Ministério Público mediante o ingresso de ações individuais foi verificada nas cidades do interior do Estado, enquanto na capital goiana o ingresso ocorreu por meio dos próprios interessados, evidenciando-se que a atuação se relaciona ao perfil do promotor de justiça, conforme apontado na pesquisa de Côrtes (2010) e Silveira, T. (2017).

No período pesquisado, o Tribunal de Justiça de Goiás adotou posicionamento favorável à matrícula de crianças na educação infantil nas ações individuais em conformidade ao entendimento firmado pelo STF por ocasião do julgamento do acórdão proferido em 2005 no Recurso Extraordinário - RE-AgR nº 410.715-5/SP que admitiu ser uma prerrogativa indisponível. Em tais decisões constata-se a declaração do direito subjetivo de se exigir do Poder Público matrículas em instituição de educação infantil, custeada pelos cofres públicos, bem como a edição de súmula sobre a temática no ano de 2016 (GOIÁS, 2016a).

Tal reconhecimento ao direito à educação infantil com a inclusão de crianças na educação infantil mediante ações individuais foi identificado no Tribunal de Justiça do Paraná, conforme pesquisa de Macedo (2018) e diferenciou-se das decisões judiciais encontradas no Tribunal de Justiça de São Paulo cujo efeito foi a alteração da ordem cronológica de ingresso, ou seja, as crianças demandantes foram incluídas no início da fila, como indicado nas pesquisas de Corrêa (2014) e Escolano (2019). Distanciou-se ainda, do entendimento do Tribunal de

Justiça do Distrito Federal e dos Territórios em que há decisões que julgaram improcedente o pedido de vaga pela necessidade de se respeitar a fila de espera a fim de não se violar o princípio da isonomia.

Tais achados da pesquisa, comparados a outras investigações, demonstram multiplicidades na atuação do Poder Judiciário brasileiro com diversas lógicas de reflexão sobre as políticas em face de um objeto demandado que criam possibilidades e substratos, bem como efeitos diversos na política pública, podendo representar um desafio na efetivação do direito à educação infantil.

A afirmação da educação infantil para todas as crianças contempladas pela educação infantil como direito exigível no estado de Goiás é um dado importante. Evidencia que, no período pesquisado, o Poder Judiciário goiano situou-se num patamar de reconhecimento do direito à educação infantil, historicamente acompanhado por disputas para a sua consolidação. Ademais, é relevante por se apresentar, sob os pontos de vista jurídico e político, como um indicador aos municípios quanto à necessidade da efetividade por meio de políticas públicas, mediante a criação de possibilidades fáticas que requerem aperfeiçoamento das capacidades orçamentárias e financeiras deste ente federativo.

No contexto de análise da atuação do Poder Judiciário nas ações individuais, percebeu-se que a inclusão da criança na educação infantil ocorreu sem a criação de vagas e possivelmente, em turmas que já se encontravam nos limites adequados para o atendimento, a exemplo do contemplado pela Resolução nº 4/2016 do Conselho Estadual de Educação de Goiás.

Significa dizer que se as ações individuais importaram no reconhecimento de um direito a ser concretizado, no âmbito das políticas públicas a atuação judicial apresentou desafios, uma vez que foi promovendo uma alteração no planejamento e na gestão municipal, quer pela possibilidade de superlotação das unidades de educação infantil, quer pela destinação de recursos públicos por meio do conjunto de decisões que permitiram o bloqueio de verbas para a matrícula na rede privada em sentido amplo e não somente para as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos, consoante previsão constitucional.

A atuação judicial em ações individuais pode representar uma inflexão negativa nas políticas públicas pela diminuição do gozo dos direitos coletivos, em especial o de parcelas mais vulneráveis que não têm acesso à justiça e pela potencial interferência na implementação da oferta de vagas, importando em litígios de soma zero, como abordado por Rodríguez Garavito (2017) sobre as ações individuais que envolvem o tema saúde.

No contexto das 7 ações coletivas, foram encontradas ações civis públicas em Goianira, Silvânia, Catalão, Valparaíso, Pires do Rio, Aparecida de Goiânia e Rio Verde, estando estes dois últimos entre os municípios com maiores déficits de oferta da educação infantil no estado. Tais ações coletivas possibilitaram verificar como são cumpridas as decisões e quais as contribuições do Poder Judiciário goiano no cumprimento do direito à educação infantil, bem como as resultantes e, mesmo, os desafios na consecução das políticas públicas.

Cabe destacar que, em virtude do tempo de tramitação dos processos coletivos acima de 3 anos, por vezes, a judicialização não foi capaz de promover o atendimento da totalidade de crianças que aguardavam, à época, em listas de espera, embora tenha ocorrido a ampliação de vagas no decorrer do período da discussão judicial. Foi possível observar, na comparação entre o crescimento anual da creche e da pré-escola, que a judicialização contribuiu para o aumento relativo ao atendimento nesta etapa da educação.

As ações coletivas, com distinções, permitiram apreender o processo de judicialização seja no contraponto de avanço ou não de políticas relativas à educação infantil.

Na judicialização no município de Goianira - ACP, entre os anos de 2010 e 2016 -, discutiu-se o atendimento de todas as crianças em fila de espera em creche e pré-escola, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00. A sentença reconheceu a necessidade de inclusão das crianças de 0 a 5 anos na educação infantil em instituições públicas, sob pena de multa e de bloqueio de verbas públicas em instituições privadas. Como desdobramento da atuação do Poder Judiciário, destaca-se a prioridade na universalização da pré-escola que atingiu a universalização em 2014, com atendimento em regime parcial. O atendimento de creche, todavia, permaneceu em patamar significativamente inferior ao estadual.

Na ACP com tramitação em Silvânia - entre os anos de 2014 e 2016 -, o MP requereu a inclusão de todas as crianças de 0 a 5 anos de idade na educação infantil e houve a confirmação pelo Poder Judiciário. Neste período, verifica-se uma priorização da universalização de pré-escola com tendência, todavia, para o aumento do atendimento parcial e uma atenção para o aumento da oferta em creches em período integral em nível superior ao estatal.

Em Catalão - na ACP que continuava em tramitação no ano de 2021 -, o Poder Judiciário determinou ao município que se programasse financeiramente no ano de 2017 na atualização das leis orçamentárias para a inclusão das crianças na educação infantil, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 por dia de atraso e bloqueio para custeio em instituições particulares. Neste caso, foi possível perceber uma priorização na universalização da pré-escola que alcançou a universalização em 2020, de forma exclusiva, no regime parcial, enquanto na creche, não houve um significativo aumento de vagas (1.119 em 2016 e 1.237 em 2020).

A discussão sobre ofertas de vagas no município de Rio Verde, a partir da solicitação do MP, teve como centralidade a creche. A sentença fixou o fornecimento de 2.000 vagas nesta etapa. Diante da judicialização, a priorização na política pública foi dada à faixa etária de 0 a 3 anos em detrimento da faixa etária de 4 a 5 anos. Ao se comparar a evolução das taxas de matrículas em creches e em pré-escolas, constatou que na evolução de matrículas para a faixa etária de 4 e 5 anos houve uma estagnação na oferta, demonstrando, neste ponto, uma contradição na implementação da política pública em relação à meta de universalização da pré-escola prevista pela EC nº 59/2009. Isso importa em afirmar que estratégias fragmentadas quanto à creche e à pré-escola, adotadas por *repeat players* na judicialização, podem potencializar a cisão na implementação das políticas públicas nas etapas da educação infantil.

A estratégia adotada pelo MP na ACP que tramitou no município de Valparaíso quanto à discussão em regime integral em uma unidade educacional também revelou uma inflexão na política de atendimento. Após o reconhecimento judicial da impossibilidade de exigência da oferta em regime integral para todas as crianças matriculadas no CMEI Aquarela das Letras, a municipalidade adotou o regime parcial para as crianças das demais creches.

No município de Pires do Rio a judicialização potencializou a oferta de vagas tanto da creche (de 22,15% em 2015 para 41,98% em 2019) como na pré-escola (de 81, 21% em 2015 para 99,69% em 2019), alterando positivamente a política pública de vagas na educação infantil.

Em Aparecida de Goiânia, município pertencente à zona metropolitana de Goiânia com grande déficit de vagas, cujo plano municipal fixou a universalização da pré-escola até o ano de 2024, em dissonância ao PNE (2014-2024), a judicialização ocorrida entre os anos de 2016 e 2020 importou na discussão da oferta de vagas em instituições que apesar de construídas não estavam em funcionamento. No período da judicialização, houve um de aumento de vagas em creches e pré-escolas, mas em quantitativos que permaneceram bem abaixo dos índices estatais para estas etapas.

Merece destaque o posicionamento do TJGO nas ações individuais e coletivas quanto à possibilidade de bloqueio de verbas e do custeio de mensalidades em instituições particulares, nas hipóteses de ausência de prestação pelo ente estatal. Embora tenham sido encontradas decisões contrárias ao bloqueio, sob fundamento de prejuízo às demais crianças que se encontravam em igual situação de espera por vagas, o TJGO tem adotado posicionamento favorável ao bloqueio de verbas, inclusive, para o custeio em instituições privadas. E, neste ponto, não foram encontradas nas decisões aprofundamento quanto às abordagens sobre questões orçamentárias.

A naturalização de repasses do setor público para o privado (OLIVEIRA; BORGHI, 2013) vem acompanhando a própria história da educação infantil, em especial com a implementação do Fundeb e representa um processo contínuo de interpenetração entre estas esferas. Os fundamentos para tal interpenetração estão associados ao desdobramento da crescente ausência estatal na prestação de serviços, sob a justificativa de menor custo para o atendimento, aliada à necessidade da demanda de oferta de vagas para crianças que não estão dentro da obrigatoriedade escolar, além de maior eficiência e controle social.

A interpenetração entre a perspectiva da esfera pública e privada em detrimento do público, pode resvalar, inclusive, em processos de judicialização cuja causa seja a garantia do direito à educação. O posicionamento judicial favorável à matrícula de crianças na rede particular, na impossibilidade de cumprimento pelo poder público como identificado em ações individuais e ações coletivas, traz à tona a questão da minimização estatal no tocante às políticas públicas, bem como a legitimação de repasses de forma direta para a iniciativa privada e representa desafios para as políticas públicas, podendo-se, neste caso, revelar nuances de privatização pela ausência estatal.

Assim, esta tese afirma que a judicialização ao mesmo tempo que avança, potencializando a materialização do direito social à educação, apresenta um conjunto de ações que contribuem, ou não, para a implementação da política pública. A implementação determinada pelo Judiciário numa dada etapa da educação infantil pode afetar a outra, bem como o descumprimento da ordem judicial pode importar na inclusão de crianças na rede particular, representando, dessa forma, desafios para a política pública.

Os casos analisados demonstram diferentes significados, posto que não se controla proposição com materialização dos direitos, já que as políticas públicas são compostas por variáveis complexas e não tão lineares, mas que se conformam no contexto das relações sociais pela atuação do Poder Público e da forma de organização e articulação dos grupos de cada setor, na compreensão do programa em ação e nas respostas ao problema, por meio de políticas públicas como observado por Azevedo (2001).

Ademais, demonstram desafios quanto à ampliação de diálogo entre as instituições, posto que a complexidade inerente às demandas sociais requer uma atuação judicial também mais complexa, envolta pela compreensão das características, das evoluções e dos retrocessos que acompanham as políticas públicas educacionais como apontado por Valle (2016).

Estes são aspectos que contribuem para compreensão de parte dos dilemas que demarcam paradoxalmente a crise e vitalidades das políticas, programas e ações direcionadas ao acesso à educação infantil, os seus limites, simulacros e possibilidades. Como as demais

políticas, sofrem a interação de diversos grupos, dentre eles o Poder Judiciário com modos e medidas de atuação sob diferentes perspectivas e valores que se ligam ao processo contínuo que, por vezes, apresentam descontinuidades na política pública.

O desejo é de que este estudo possa contribuir com a literatura sobre as políticas públicas quanto ao seu potencial na implementação e/ou avaliação, além de agregar aos estudos nacionais, regiões com pouca incidência de pesquisas sobre a judicialização da educação para o crescimento deste campo analítico.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 159-170.

ABRAMOWICZ, Anete. O direito das crianças à educação infantil. **Pro-Posições**, v. 14, n. 3, 2003. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/2207/42-dossie-abramowicza.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

ABRAMOWICZ, Anete. Panorama atual da educação infantil: suas temáticas e políticas. In ABRAMOWICZ, Anete; HENRIQUES Afonso Canella (org.). **Educação Infantil: a luta pela infância**. Campinas, SP: Papirus, 2018, p. 13-54.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2017.

ALMEIDA, Shirlene Vieira de; LARA Ângela Mara de Barros. A educação infantil na década de 1990: algumas reflexões em tempos de ajustes neoliberais. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.17, p. 106 - 117, mar. 2005 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: https://fe-old.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5247/art10_17.pdf. Acesso em 20 ago. 2021.

AMARAL. Cláudia Tavares do. O mandado de segurança na educação básica em Minas Gerais. In: XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção. **Anais [recurso eletrônico] / XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção**. João Pessoa, 2017.

AMARAL. Cláudia Tavares do. MARTINS, Thaís Almeida; PACHOALINO, Jussara, Bueno de Queiroz. O direito à educação básica em Minas Gerais. In: XXIX Simpósio de Política e Administração da Educação, 2019, Curitiba: Política e gestão da educação básica I - **Série Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. p. 233-236. Brasília: ANPAE, 2019.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 32, n. 3, p. 653 - 673, dez. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262>. Acesso em: 17 set. 2019.

AMARAL, Nelson. Cardoso do. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024). **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n.71, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

AMARAL, Nelson Cardoso *et al.* O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente. **Educação & Sociedade** [online]. 2021, v. 42, e247741. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.247741>. Acesso em 9 jun. 2021. ISSN 1678-4626.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1.976**. Coimbra: Livraria Almedina, 1987.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

ARANTES, Rogério Bastos. Cortes Constitucionais. In: AVRITZER, Leonardo *et al* (Org.) **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2013, p. 195-206.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**. Vol. 2, 2015, p. 211-229.

ARCE, Alessandra; VALDEZ, Diane. “A primeira infância vai à escola”: O Regulamento do Jardim da Infância – Goiás/1928. **Revista História da Educação**. Pelotas-RS: ASPHE/FaE/UFPeL, n. 08, p. 129-151, set., 2004.

ARNESEN, Erik Saddi. **Educação e cidadania na Constituição Federal de 1988**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/D.2.2010.tde-27012011-165002. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27012011-165002/pt-br.php>. Acesso em: 12 mar. 2018.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. **Direito à educação e diálogo entre poderes**. 259f. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2012.

AVRITZER, Leonardo. A judicialização da política e o equilíbrio de poderes no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo *et al* (Org.) **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública: polêmicas no nosso tempo**. Campinas, SP. Autores Associados, 2001.

BARBOSA, Ivone Garcia. Das políticas contraditórias de flexibilização e de centralização: reflexões sobre a história e as políticas da Educação Infantil em Goiás. **Inter-Ação** –Revista da Faculdade de Educação, Goiânia, v. 33, n. 2, p. 379-394, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/5273>. Acesso em: 19 set.2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, I.W.; TIMM, L.B. (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. 378p.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 293-314, abr., 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000200293&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 ago. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612126144>.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Atualidades Jurídicas**. n. 4. Brasília: OAB Editora, 2009. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>. Acesso em 05 mar. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas / Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 9, n. 4, p. 2171-2228, dez. 2018. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: 13 ago. 2019.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Cidadania e Direitos Humanos. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 104, p. 39-46, jul. 1998. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/715>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOGDAN, Robert C; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31 ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2016.

BORGHI, Raquel Fontes; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; ARELARO, Lisete. A relação público-privada na oferta da educação infantil: continuidades e rupturas. XXIV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. III CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2009. Anais [...] Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação, Disponível em: www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/281.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro, Lisboa: Difel e Bertrand Brasil, 1989. p. 59-73

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas, SP: Papirus, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-1992). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Lei nº 4717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14717.htm.

Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 1973. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: 11 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidos, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 12.04.2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 12 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário nº 410.715. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Prevê a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e dá outras providências Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 12 abr. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2010**. Brasília, DF: Inep, 2010. Disponível em:

<http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2011**. Brasília, DF: Inep, 2011. Disponível em:

<http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2012**. Brasília, DF: Inep, 2012a. Disponível em:

<http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso 20 de fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 23/2012**, de 5 de dezembro de 2012. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2011, que trata da admissibilidade de períodos destinados a férias e a recesso em instituições de Educação Infantil. Brasília, 2012b. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/17576-ceb-2012-sp-689744736>. Acesso em 04 ago. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2013**. Brasília, DF: Inep, 2013. Disponível em: <http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2014**. Brasília, DF: Inep, 2014a. Disponível em: <http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 fev. 2019.

BRASIL. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2015**. Brasília, DF: Inep, 2015. Disponível em: <http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília: Presidência da República, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13257.htm. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2016**. Brasília, DF: Inep, 2016b. Disponível em: <http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2017**. Brasília, DF: Inep, 2017. Disponível em: <http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 20 fev. 2019.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. MEC, Brasília, DF, 2018a. 600 p. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf; Acesso em 21 abr. 2021

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. – Brasília, DF : Inep, 2018b. 460 p. Disponível em: http://portal.Inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2018**. Brasília, DF: Inep, 2018. Disponível em: <http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. 2018c. Acesso em 10 out. de 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2019**. Brasília, DF: Inep, 2019. Disponível em: <http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 10 out. de 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020** [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020a. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6935276. Acesso em 03 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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). Brasília: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em 30 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica: Sinopse Estatística – 2020**. Brasília, DF: Inep, 2020c. Disponível em: <http://Inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em 10 out. de 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Revista Trimestral de Direito Público, n. 13, p. 134-144, 1996, Brasília. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. In: **Justiça pela qualidade na educação**. ABMP, Todos pela educação (org.) - São Paulo: Saraiva, 2013.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. A Educação. Direito Fundamental. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord.), **Direito à Educação: Aspectos Constitucionais**, São Paulo: EDUSP, 2009.

CAJUELLA, Fayola Sant'anna. **O acesso à justiça e o direito à educação infantil: um estudo sobre a atuação da defensoria pública do Estado de São Paulo**. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

CALLEGARI, César. A judicialização da educação infantil. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.) **Reflexões sobre justiça e educação**. São Paulo: Moderna, 2017.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação 5 anos de descumprimento**. São Paulo, 2019a. Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2019/05/RelatorioMetasEstrategias_PNE_5Ano_Campanha_2019-1.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica - 2019**. Ed. Moderna. São Paulo, 2019b. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/302.pdf>. Acesso em 05 jul. 2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da**

Educação Básica - 2020. Ed. Moderna. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/anuario-2020-todos-pela-educacao-e-editora-moderna-lancam-publicacao-com-dados-fundamentais-para-monitorar-o-ensino-brasileiro/> Acesso em 10 dez. 2020.

CAMPOS, Roselane Fátima. Políticas públicas para a educação infantil - Notas para uma análise das iniciativas governamentais em países do MERCOSUL. *In: XXIV Simpósio e III Congresso Interamericano de Política Administração da Educação: Direitos Humanos e Cidadania: desafios para as políticas e gestão democrática da educação*, 2009, Espírito Santo. Programa e Trabalhos Completos. **Cadernos ANPAE**, v.8, p. 1-15, 2009.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo**: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário. 2009. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/T.2.2009.tde-03062011-114104. Acesso em: 27 jul. 2019.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. O orçamento e a reserva do possível: dimensionamento no controle judicial de políticas públicas. *In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 225-236.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 2ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Retratos da Escola**, v. 6, p. 255-273, 2012

CHARLOT, Bernard. A pesquisa educacional entre conhecimentos, políticas e práticas: especificidades e desafios de uma área de saber. **Revista Brasileira de Educação**. v. 11 nº 31 jan./abr. 2006.

CHAUÍ, Marilena. Direitos humanos e medo. *In: FESTER, A. C. R. (org.) Direitos humanos e...* São Paulo: Brasiliense, 1989. p.15-35.

CLÍMACO, Arlene Carvalho de Assis. A educação infantil e o PNE: Balanço e Perspectivas. *In: DOURADO, L. F. (ORG). Plano Nacional de Educação - PNE 2014 - 2024 - Avaliação e Perspectivas*. Campinas - SP: Mercado das Letras, 2017. p. 25-46.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em número 2020: ano-base 2019**/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2020.

CNMP - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. **Ação de Resultados- Ação Nacional – Multiplicando a estratégia**, 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/acao-nacional/projetos/acaonacional/4>. Acesso em 20 jan. 2021.

CNMP - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **Recomendação nº 30**, de 22 de setembro de 2015, do Conselho Nacional do Ministério Público, 2015. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia da Educação Infantil. 2015. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/8563-publicada-recomendacao-para-atuacao-do-mp-na-garantia-a-educacao-infantil>. Acesso em 20 jan. 2021.

CNMP - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **Recomendação nº 44**, de 27 de setembro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público, 2016. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle de dever de gasto mínimo em educação. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4510>. Acesso em 20 jan. 2021.

CONDÉ, Eduardo Salomão. Abrindo a caixa: dimensões e desafios na análise de políticas públicas. **Pesquisa e Debate em Educação**, v. 2, p. 78-100, 2012. Disponível em: <http://www.revistappgp.caedufjf.net/index.php/revista1/article/view/24>. Acesso: em 3 jun. 2019.

CÔRREA, Bianca; ADRIÃO, Theresa. A educação de crianças de até seis anos enfrenta contradições. **Revista ADUSP**, v. 48, p. 06-13, 2010.

CORREIA, Luiza Andrade. **Judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/D.2.2015.tde-02122015-074746. Acesso em: 13 ago. 2019.

CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. **O Ministério Público e a defesa do direito à educação: um estudo de caso sobre a atuação dos promotores de justiça da grande São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

COSTA, Maria Aparecida. **A educação infantil em Goiás: percursos e contradições nas décadas de 1980 e 1990**. 163 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2016.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, v.7, n.2: 38-68, may-aug., 2016.

COSTA, Roseli Maritan de Aboim. **Judicialização da educação no contexto do capitalismo neoliberal**. 2019. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2019.

COSTA, Roseli Maritan de Aboim; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. A judicialização da educação infantil: Possíveis implicações na política educacional. In: **XXVIII Simpósio de Política e Administração da Educação, 2017, João Pessoa**. XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Estado, Políticas e Gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção. João Pessoa: Biblioteca ANPAE / Série Cadernos Vol. ANPAE, v. 45. p. 1039-1050, João Pessoa, 2017.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CRUZ, Maria Nazaré da. Educação infantil e ampliação da obrigatoriedade escolar: implicações para o desenvolvimento cultural da criança. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 37, p. 259-276, maio-ago, 2017.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. A Constituição Federal de 1988 e o Estado Constitucional de Direito no Brasil: avanços e perspectivas do discurso jusfundamental da efetividade da Constituição. **Revista Populus Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia**, v. 1, p. 11-45, 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de educação Infantil**. Volume II. Brasília: MEC, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil.; FERREIRA, Luiz. Antônio Miguel. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília: Centro de Estudos Judiciários, ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1097/1258>. Acesso em: 15 set. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento. **Nuances: estudo sobre educação**. Presidente Prudente, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/viewFile/729/741> . Acesso em: 20 mar. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. Judicialização da educação infantil, o trabalho dos professores e a qualidade da educação: relações possíveis. **Revista do Ministério Público**, v. 21, nº 33, p. 57-80, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/revista/edicoesanteriores.html>. Acesso em 25 abr. 2021.

DIDONET, Vital. Representação da criança na sociedade brasileira. In: MAGALHÃES, Antônio Rocha; GARCIA, Walter (Org.). **Infância e desenvolvimento: propostas e desafios**. Brasília: IPEA, 1993. p. 7-39.

DIDONET, Vital. Trajetória dos direitos da criança no Brasil - de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direitos. In. GALVÃO-GHESTI, Ivânia. Avanços do marco legal da primeira infância. **Cadernos de Trabalhos e Debates**. p. 60-75. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em 15 ago 2021.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do DF e Territórios. Apelação cível em ação de obrigação de fazer com pedido de tutela de urgência nº 0709360-96.2017.8.07.0018. Distrito Federal: 2017.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do DF e Territórios. Apelação cível em ação de obrigação de fazer com pedido de antecipação de tutela de urgência nº 0702137-58.2018.8.07.0018. Distrito Federal: 2018. Disponível em: <https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=57fbcdf21747e2818a632a44c52c0335b05ecf997633c0d8a60e1103914559a615d472dbca0676bc4e25d5ca080ed4319ccef146623d632a&idProcessoDoc=3415712>. Acesso em: 10 ago. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009:

Questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, v. 31, n. 112, p. 677-405, jul./set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.** v. 34, n. 124, p. 761-785, set. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007>. Acesso em 15 ago. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. PNE 2014/2014: Avaliações e perspectivas de um plano de estado. In: DOURADO, Luiz Fernandes. (Org). **Plano Nacional de Educação: PNE 2014/2024**. 1. ed. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017a.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira**. Goiânia: Imprensa Universitária/ANPAE, 2017b.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JÚNIOR, Geraldo.; FURTADO, Roberval Angelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 2, p. 449-61 maio/ago., 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes; SIQUEIRA, Romilson Martins. A educação infantil no campo de disputa entre o direito social e o mercado. In: MACIEL, Carina Elisabeth; GOMES, Marcilene Pelegrine; SIQUEIRA, Romilson Martins (org). **Políticas educacionais democráticas em tempos de resistência**. Brasília, ANPAE, 2021.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2018.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>. Acesso em 20 Jan. 2018.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência**. São Paulo: Direito GV, 2013. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11444>. Acesso em 14 jan. 2019.

ERHARDT, André Cavalcanti. **Judicialização do direito à educação: o caso brasileiro sob a perspectiva da mobilização social por direitos**. 103 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, São Paulo, 2017.

ESCOLANO, Érica. **A judicialização do direito à creche à luz do princípio da igualdade nos Tribunais de Justiça de São Paulo e Distrito Federal**. 123p. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/4084>. Acesso em: 31.01.2020.

FARENZENA, Nalú. A emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanência. **Retratos da Escola**. Brasília: v. 4, n. 7, p. 197-209, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/80>. Acesso em 24. jan. 2019.

FELDMAN, Marina. **Os termos de ajustamento de conduta para efetivação do direito à educação infantil**: considerações a partir do contexto paranaense. 188p. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/comunicacoes/article/view/3111>. Acesso em 31 jan. 2020.

FELDMAN, Marina; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone da. A exigibilidade do direito à educação infantil no município de Telêmaco Borba-PR. In: XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção. **Anais [recurso eletrônico] / XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção. João Pessoa, 2017a.

FELDMAN, Marina; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone da. Exigibilidade judicial do direito à educação: interfaces entre educação e judiciário na proteção norte-americana. **Comunicações**. Piracicaba: v. 24 n. 1, p. 203-222, jan. 2017b.

FEREJOHN, John. Judicializing politics, politicizing law. **Law And Contemporary Problems**, [s. l], v. 65, n. 3, p.41-68, jul. 2002.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. The Countermajoritarian Opportunity. **Journal of Constitutional Law** 2010. Disponível em: <https://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol13/iss2/6>. Acesso em 20 maio 2019.

FERNANDES, Fabiana Silva. Políticas e monitoramento na educação infantil. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 44-72, maio/ago. 2014 p. 44-72.

FERRARO, Alceu Ravanello. Liberalismos e educação. Ou porque o Brasil não podia ir além de Mandeville. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 41, 2009.

FREITAS FILHO, Roberto. Políticas públicas e acesso à creche no Distrito Federal: atuação do poder judiciário. **RDU**, vol. 15, n. 86, 2019.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. Juízes podem contribuir na concretização do direito à educação? In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. (ORG). **Ativismo judicial e efetividade de direitos fundamentais**. Brasília, IDP, 2016.

GARCIA, Karin Comandulli. **Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil**. 125 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 14ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GOIÁS. **Lei Ordinária nº 851, de 10 de julho de 1928**. Autorizando o Poder Executivo a criar ou regulamentar em estabelecimento destinado à educação das crianças. Goiânia: Casa

Civil, 1928. Disponível em:

http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1928/lei_851.pdf . Acesso em 11 ago 2019.

GOIÁS. **Decreto n. 10.640, de 10 de fevereiro de 1930**. Regulamento do ensino público do Estado de Goyaz. 1930. Disponível em:

http://200.137.218.134/uploads/1/0/1041/REGULAMENTO_DO_ENSINO_PRIMARIO_DO_ESTADO_DE_GOIAS.pdf . Acesso em 11 ago 2019.

GOIÁS. **Lei Ordinária nº 264, de 07 de agosto de 1937**. Baixa o regulamento do ensino primário do Estado. Goiânia: Casa Civil, 1937. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/100623/pdf>. Acesso em 11 ago 2019.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. Goiânia: Casa Civil, 1989. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/constituicao-estadual>. Acesso em: 11 ago 2019.

GOIÁS. **Lei Complementar nº 26, de 28 de dezembro de 1998**. Estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás. Goiânia: Casa Civil, 1998. Disponível em:

http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=7070#:~:targetText=Estabelece%20as%20diretrizes%20e%20bases%20do%20Sistema%20Educativo%20do%20Estado%20de%20Goi%C3%A1s.&targetText=Art.%201%C2%BA%20%2D%20A%20presente%20lei, trabalho%20e%20%C3%A0%20pr%C3%A1tica%20social. Acesso em: 11 ago. 2019.

GOIÁS. Tribunal de Justiça de Goiás. Ação Civil Pública nº 0072809.39.2015.8.09.0162.

Interessado: Ministério Público. Interessado Município de Valparaíso. 2015.

GOIÁS. Tribunal de Justiça de Goiás. **Súmula 39**. Mandado de Segurança e Ação Ordinária - instrumentos hábeis ao exercício do direito fundamental da criança ao atendimento em creche ou pré-escola nas proximidades da sua moradia. Goiânia, GO. Tribunal de Justiça de Goiás, 2016a. Disponível em: <http://tjdocs.tjgo.jus.br/documentos/435173>. Acesso em: 19 ago 2019.

GOIÁS. Conselho Estadual de Educação. **Resolução CEE/CP nº 04**, de 21 de outubro de 2016. Goiânia, 2016b. Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-11/resolucao-cee-cp-n_-04.pdf. Acesso em: 15 ago. 2019.

GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. **Roteiro de Atuação do MPGO na Educação Infantil**. 2018. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/finalizado-roiteiro-de-atuacao-do-mp-go-na-ampliacao-da-oferta-de-vagas-na-educacao-infantil#.YB1LVOij-Uk>. Acesso em jan. 2021.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios. **Estudo sobre as despesas custeadas com recursos destinados à educação**. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – Goiânia: TCMGO, 2020. 49p.

GONÇALVES. Lusiane Ferreira. **Atuação da Defensoria Pública de Paraná para a garantia do direito ao acesso à creche no município de Curitiba**. 164 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

GONÇALVES. Lusiane Ferreira; GONÇALVES. Aline de Barros Vidal. A garantia do direito à educação infantil pela atuação do Ministério Público e da gestão pública no município de

Fazenda Rio Grande. In: XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção. **Anais [recurso eletrônico] / XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção.** João Pessoa, 2017.

GONÇALVES, Lusiane Ferreira; SILVEIRA, Adriana Dragone da. Garantia do direito ao acesso à educação infantil: uma análise da atuação do Ministério Público e da gestão pública em Campo Largo/PR. In: **V Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação** e VIII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação: Política e gestão da educação: discursos globais e práticas locais. Goiânia: 2016.

GOTTI, Alessandra. PROJETO 914BRZ1009.2 CNE/UNESCO “**A Qualidade Social da Educação Brasileira nos Referenciais de Compromisso do Plano e do Sistema Nacional de Educação**” Contrato nº. SA-2532/2015 Controle UNESCO 564571, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://docplayer.com.br/22926326-Projeto-914brz1009-2-cne-unesco.html>. Acesso em 15 jun. 2019.

GOTTI, Alessandra. Um retrato da judicialização da educação básica no Brasil. In TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.) **Reflexões sobre justiça e educação.** São Paulo: Moderna, 2017.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações.** São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HECKMAN, James. Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. **Science.** 312 (5782), p. 1900-1902, 2006 DOI: 10.1126/science.1128898. Acesso em: 15 ago 2021.

HEIDEGGER, Martin. **Vorträge und Aufsätze** (Conferências e ensaios), 2ª. ed. Tübingen, Günther Neske Pfullingen, 1959.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, mai. 2009. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7533>. Acesso em: 13 Maio 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v251.2009.7533>.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p 30-41, nov. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20. abr. 2019.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes.** New York: Norton, 2000.

HORTA, José Silvério Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de pesquisa.** nº 104, jul. 1998.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Normas de apresentação tabular.** 3 ed. Rio de Janeiro, 1993. 62 p.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade**. 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100137.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas do Registro Civil. Rio de Janeiro. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 out. 2021

IMB - INSTITUTO MAURO BORGES. **Projeção da População Goiana – 2011-2020 – Idade e Sexo**. Goiás, 2018. Disponível em: http://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=225&Itemid=188. Acesso em: 10 dez. 2018.

IMB - INSTITUTO MAURO BORGES. **Índice de Desempenho dos Municípios Goianos IDM 2018**. Goiás, 2019. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br/estudos/idm-indice-de-desempenho-dos-municipios/idm-%C3%ADndice-de-desempenho-dos-munic%C3%ADpios-2018.html>. Acesso em: 30 abr. 2021.

JACOB, Cesar Augusto Alckmin. A “reserva do possível”: obrigação de previsão orçamentária e de aplicação da verba. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013 p. 237-283.

JOBERT Bruno, MULLER Pierre. **L’Etat en action**. Paris, PUF, 1987.

JOCHI, Fabiana Aparecida Pereira. **O trabalho docente frente à judicialização de vagas nas creches: sentidos dos professores**. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade Federal de São Carlos. Sorocaba, 2018.

KIM, Richard Pae. O direito social à educação e a jurisprudência da Suprema Corte do Brasil: o garantismo e a negação ao ativismo judicial. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.) **Reflexões sobre justiça e educação**. São Paulo: Moderna, 2017.

KUHLMANN JR. Moisés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**. n. 14, p. 5-18, 2000. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/275/27501402.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

KUHLMANN JR. Moisés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. 7. ed. Porto Alegre: Mediação, 2015.

LANGFORD, Malcolm, RODRÍGUEZ GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. Prefácio. In: LANGFORD, Malcolm, RODRÍGUEZ GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. **La lucha por los derechos sociales: los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento**. p. 98-137.

LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: who gets what, when, how**. New York: Whittlesey House, 1936.

LASSWELL, Harold Dwight. **The decision process: seven categories of functional analysis**. College Park: University of Maryland press, 1956.

LIMA, Larissa Pinho de Alencar. **Judicialização da Educação: Um Estudo Sobre o Padrão Decisório do STF, TJRS e TJRO**. 218 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/205538>. Acesso em: 31.01.2020.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. spe, p. 37-45, 2007. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 jun., 2020.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil. São Paulo. Abril Cultural, 1983.

LOMBARDI, J. C. Judicialização da educação: interferência judicial aprofunda desigualdade no acesso em creche por quem mais precisa dele. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 14, n. 57, p. 388-397, 11, 2014.

LOPES, Sílvia, COSTA, Maria Teresa; FERNÁNDEZ-LLIMÓS, Fernando; AMANTE, Maria João; LOPES, Pedro Faria. A bibliometria e a avaliação da produção científica: indicadores e ferramentas. Congresso Nacional de Bibliotecários, arquivistas e documentalistas., 11, 2012, Lisboa. **Actas... Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian**, 2012. Disponível em: <http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/congressosbad/article/view/429>>. Acesso em 22 mar. 2020

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos. In: LOTTA, Gabriela (org.) **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** - Brasília: Enap, 2019. 324 p.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **A pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACEDO. Izabella Freza Neiva de. **Judicialização da educação infantil: uma análise da dinâmica do fenômeno no município de Curitiba**. 149 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

MACHADO, Elka Cândida de Oliveira. Mapeamento das tendências de investigação sobre judicialização da educação infantil no Brasil. In: XXIX Simpósio de Política e Administração da Educação, 2019, Curitiba: Política e gestão da educação básica I - **Série Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. p. 378-382. Brasília: ANPAE, 2019.

MACHADO, Elka Cândida de Oliveira. Educação infantil e a meta de universalização e ampliação nos municípios goianos. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.): **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília: Anpae, 2020. ISBN: 978-65-87561-05-9 100-121.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**. São Paulo, n. 57, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57>. Acesso em: 02 jun. 2019.

MANDEVILLE, Bernard. **As fábulas das abelhas: vícios privados, benefícios públicos**. Trad. Bruno Costa Simões – São Paulo: Editora Unesp, 2017.

MARINHO, Carolina Martins. **Justiciabilidade dos direitos sociais**: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MASSON, Luciano. **A judicialização do acesso à educação infantil**: a defensoria pública como promotora da inclusão social. 2015. 104 p. Dissertação (Mestrado), Universidade de Riberão Preto, Riberão Preto, 2015.

MENDES, Beatriz Fátima. **Sempre cabe mais um!** A qualidade da educação infantil frente às matrículas via decisões judiciais. 129p. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28ª ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MONTANO, Monique Robain; PERONI, Vera Maria Vidal; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. O Processo de Privatização da Educação Infantil no Âmbito do Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], v. 11, out. 2021. ISSN 2236-5907. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/113825>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

MORAES, Beatriz Petrechen de Vilhena. **A ação civil proposta pelo Ministério Público como instrumento de efetivação do direito à educação básica**. 150 p. Dissertação (Mestrado), Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, Franca, 2016.

MOURA, Regiani Rolim de. **A educação enquanto direito público subjetivo**: leituras acerca da herança de um direito em diferentes cenários paradigmáticos. 135 p. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2019.

MUELLER, Suzana Pinheiro Machado. Estudos sobre comunicação e informação científica na ciência da informação. In: **ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**, 8., 2007, Salvador. Anais eletrônicos, Salvador, 2007. Disponível em: <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/viiienancib/paper/viewFile/2956/2083>. Acesso em 13 jul. 2020.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Maria Fernanda Rezende. Educação Infantil: instituições, funções e propostas. In: CORSINO, Patrícia (org.). **Educação Infantil**: cotidiano e políticas. Campinas, SP: Autores Associados, p. 15-42, 2009.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia. Educação Infantil: instituições, funções e propostas. In: CORSINO, Patrícia (org.). **Educação Infantil**: cotidiano e políticas. Campinas, SP: Autores Associados, p. 33-48, 2009.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; KRAMER, Sônia. Educação Infantil e expansão da escolaridade obrigatória: questões para a política, a formação e a pesquisa. In: KRAMER, Sônia; NUNES, Maria Fernanda; CARVALHO, Maria Cristina (org.). **Educação Infantil**: Formação e responsabilidade. 1ª ed, Campinas-SP: Papirus, p. 31-48, 2013.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos. BORGHI, Raquel Fontes. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas para a educação infantil. **Rev. Bras. Est. Pedag.** Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, jan./abr. 2013.

OLIVEIRA, João Ferreira. LDB, PNE (2014-2024) e a construção do Sistema Nacional de Educação: avanços, tensões e perspectivas. In: NAJJAR, Jorge; Vasconcelos, Maria Celi. (org.). **LDB e as políticas educacionais: perspectiva, possibilidade e desafios 20 depois**. 1. ed. Curitiba: Apris, 2018, v. 1, p. 31-45.

OLIVEIRA, Lilian Ribeiro de; PASSADOR, Claudia Souza. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 324-337, June 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512019000200324&lng=en&nrm=iso. Acesso em 22 jul. 2019.
<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395169657>.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de. **Judicialização da Educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora - MG**. 177. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de. **Judicialização da Educação Infantil: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito em Juiz de Fora - MG**. 183 p. Tese (Doutorado), Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. O Direito à Educação na Constituição de 1988 e seu reestabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 11, p. 61-74, 1999.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, nº 144, p. 652-670, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v39n144/1678-4626-es-es0101-73302018176112.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação infantil: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2011.

OMMATI, José Emílio Medauar. Teoria dos direitos fundamentais. In: ALVIN, Eduardo Arruda Alvim; LEITE, George Salomão; STRECK Lênio. **Curso de Direito Constitucional**. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

PANNUNZIO, Eduardo. O poder judiciário e o direito à educação. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; RIGHETTI, Sabine. **Direito à educação: aspectos constitucionais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 61-88.

PASSOS, Daniel Silva. **Intervenção Judicial nas Políticas Públicas: o problema da legitimidade**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, nº. 134, p.133-152, 2016. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/873/87346374009.pdf>. Acesso

em 20 out 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.** 39 (145). 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018203235>. Acesso em 20 out. 2021.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: CANOTILHO, J. J. G. (ORG); CORREIA, M. O. G. (ORG); CORREIA, E. P. B. (ORG) **Direitos Sociais Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PIOVESAN, Flávia, VIEIRA, Renato Staziola. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas. **Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**: ISSN 1575-6823, 2006. Disponível: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28281509>. Acesso em: 20 jan. 2019.

PIRES, Diego Bruno de Souza. **Judicialização da educação no Brasil**: Tendências da produção do conhecimento e perspectivas para a exequibilidade do direito (2000-2010). 114 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Feira de Santana. 2017.

POLONI, Maria José. **Creche: do direito à educação à judicialização da vaga**. Tese (Doutorado em educação). 278 f. Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2017.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Direito à Educação**. Rio de Janeiro: Alba, 1933.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963, t. IV (Arts. 157-218).

POSTMAN, Neil. **O desaparecimento da infância**. Rio de Janeiro: Graphia; 2008.

PUGA, Mariela. La Cuestión Terminológica: Litigio estratégico, de impacto, complejo, de interés público, estructural... Libro de Ponencias del **III Congreso Internacional y VI Jornadas de Administración y Justicia de la CABA**, Buenos Aires, 2016.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Os Estados e o Direito à educação na constituição de 1988: comentários acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco (coord.), **Direito à Educação**: Aspectos Constitucionais, São Paulo: EDUSP, 2009.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Panorama da judicialização do direito à Educação no Supremo Tribunal Federal entre 2000 e 2015. In: **TODOS PELA EDUCAÇÃO. Reflexões sobre Justiça e Educação**. São Paulo: Moderna, 2017.

RIBOLI, Cesar. **A Judicialização do direito à educação infantil no Estado do Rio Grande Do Sul** (2008-2018). 217 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Radiografia da Educação Infantil 2020**. Disponível em: https://portalnovo.tce.rs.gov.br/cidadao/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2020/ https://portalnovo.tce.rs.gov.br/cidadao/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2020/. Acesso em 20 jun. 2020.

RIZZI, Ester.; XIMENES, Salomão Barros. Litígio estratégico para mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO*, 8., 2014. *Anais...* São Paulo: ANDHEP, abr. 2014.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. Más allá del cumplimiento: como analizar y aumentar el impacto de los tribunales. *In* LANGFORD, Malcolm, RODRÍGUEZ GARAVITO, César; ROSSI, Julieta. **La lucha por los derechos sociales: los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento.** p. 98-137.

ROSEMBERG, Fúlvia. A criança pequena na agenda de políticas para a infância: representações e tensões. *In*: PALACIOS, Jesús; CASTÑEDA, Elsa. (Org.). **A primeira infância (0 a 6 anos) e seu futuro.** Madri: Fundação Santillana, 2009. Disponível em: <<http://www.diversidadeducainfantil.org.br>>. Acesso em: 15 Jan. 2019.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena política: Um olhar a partir da ciência política. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 1-33.

SANTOS, Ana Lucia de Félix dos; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 534-550, Dec. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782009000300010&lng=en&nrm=iso. Acesso em 24 jun. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça.** São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa, MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. **Os tribunais na sociedade contemporânea.** Coimbra: Oficina do CES, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 5. ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, vedação de retrocesso e diálogo interinstitucional no controle de políticas públicas. *In*: PINTO, Élica Graziane Pinto *et al.* **Política pública e controle,** Belo Horizonte: Fórum: 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v.1, n.1, 2001, p. 5. Disponível em: http://files.camolinaro.net/200000611-9669597622/OS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS%20SOCIAIS%20NA%20CONST_1988.pdf. Acesso em: 20 fev. 2019.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana:** conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SAVIANI, Dermeval. O Plano Nacional de Educação e seus desdobramentos. *In*: FERREIRA, N.S.C. FONTANA, M.I. SALOMÉ, J.S. **Políticas públicas e gestão democrática:** desafios e compromissos. V.1. Curitiba: CRV, 2016, p.21-42.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; PINTO, Isabela Rahal de Rezende. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 431-454, jun. 2016. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782016000200431&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 jun. 2019.
<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782016216523>.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Edina Pischaraka Itcak Dias da. **Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de Educação Infantil: estudo de caso no município de Araucária/PR**. 158 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Mariana Pereira da. **Defensoria pública na judicialização da educação infantil no município de São Paulo: efeitos institucionais e sobre as políticas públicas**. 116 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

SILVA, Rodinei da Silva. **Proteção jurídica do direito à educação básica no estado do Pará**. 170 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Oeste do Pará, Pará, 2019.

SILVA, Wellington França de Lima Ramos. **A judicialização pela garantia do direito à educação em territórios de vulnerabilidade social**. 79 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Direito à educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista**. 263 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento. **Revista brasileira de política e administração da educação**. v. 24, n. 3, p. 537- 555, dez. 2008.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008)**. 303 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes à educação. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 34, 2011, São Luís. **Anais...** Natal: 2011. P. 1-18. Disponível em: <http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT05/GT05-589%20int.pdf>

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do

direito à educação básica. **Educ. Soc.**, [s.l.], v. 34, n. 123, p.371-387, jun. 2013. UNIFESP (SciELO). DOI:10.1590/s0101-73302013000200003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000200003. Acesso em: 09 jan. 2016.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Exigibilidade do direito à educação infantil: uma análise da jurisprudência. In: SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone; GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Conversas sobre políticas educacionais**. Curitiba: Appris, 2014. p. 167-188.

SILVEIRA, Treicy Giovanella da. **A educação no Ministério Público de Santa Catarina**. 127 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SIQUEIRA, Romilson Martins. Federalização da educação infantil: Direito público e social das crianças. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 241-254, jan./jun. 2012.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações** – Investigando Sobre sua Natureza e suas Causas. Vol I. São Paulo: Nova Cultural, 1996a.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações** – Investigando Sobre sua Natureza e suas Causas. Vol II. São Paulo: Nova Cultural, 1996b.

SOARES, Natália Fernandes. Os direitos das crianças nas encruzilhadas da proteção e da participação. **I Encontro nacional sobre maus tratos, negligência e risco, na infância e na adolescência**. Fórum da Maia. 14 a 16 nov. de 2002. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/2100/1780>. Acesso em: 11 fev. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, 2006, ano 8, n. 16, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer. **O Controle Judicial da Qualidade da Oferta da Educação Infantil**: um estudo das Ações Coletivas nos Tribunais de Justiça do Brasil (2005-2016). 202 f. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

TAPOROSKY Bárbara Cristina Hanauer; GONCALVES, Lusiane Ferreira; FELDMAN, Marina. A judicialização de educação infantil no Paraná por meio de medidas coletivas. In: XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção. **Anais [recurso eletrônico] / XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção. João Pessoa, 2017.

TAPOROSKY, Bárbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. O Direito à Educação Infantil nos Tribunais de Justiça do Brasil. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 44, n. 1, e80678, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362019000100607&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13 jul. 2019. Epub Feb 25, 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623680678>.

TATE, Chester Neal; VALLINDER; Torbjörn. The Global Expansion of Judicial Power. In

TATE, Chester Neal; VALLINDER; Torbjörn. (Ed.). **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995.

TATE, Chester Neal. Why the Expansion of Judicial Power? In: TATE, Chester Neal; VALLINDER; Torbjörn. (Ed.). **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995, p. 27-37.

TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. **Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Opet**, v. 1, 2009. Disponível em: http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima1/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.

TAVARES NETO, José Querino; SILVA, Juvêncio Borges. A judicialização da política como corolário da globalização: Desvio de finalidade ou redefinição de papéis? In: Rogério Dutra dos Santos; Emerson Gabardo; Janaina Rigo Santin. (Org.). **XXII Encontro Nacional Conpedi. Florianópolis**: FUNJAB, 2013, v. 1, p. 496-513.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 2, 2007, p. 229-257.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo: Editora Moderna, 2019. Disponível em: <https://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A808A826B2C67A0016B8F65FAA25D8B>. Acesso: em 20 jul. 2019.

TOMASEVSKI, Katarina. Indicadores del derecho a la educación, **Revista IIDH**, núm., 40, pp. 341-388. 2004. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-del-derecho-a-la-educacion.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

TOMASEVSKI, Katarina. **Preliminary report of the Special Rapporteur on the Right to Education**, Katarina Tomasevski submitted in Accordance with Commission on Human Rights Resolution 1999. UN. Doc. E/CN. 4/1999/49, p. 51-74. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/search?f1=author&as=1&sf=title&so=a&rm=&m1=e&p1=Tomas-evski%2C%20K.%20%28Katarina%29&ln=en>. Acesso em: 15 dez. 2019.

TRANNIN, Alexandre Alberto. **Judicialização da política: a fronteira entre direito e política na efetivação do direito à educação** / Alexandre Alberto Trannin. CC, 183 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2014.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Apelação cível em ação de obrigação de fazer com pedido de tutela de urgência nº 0702137-58.2018.8.07.0018 Disponível em: <https://pje2i.tjdft.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=96eba1957d8cc4e18a632a44c52c0335b05ecf997633c0d8a60e1103914559a615d472dbca0676bc4e25d5ca080ed4319ccef146623d632a&idProcessoDoc=6735855>. Acesso em: 10 ago. 2019.

UEQUED. Andrea da Silva. **Decisão jurídica e direitos sociais**: possibilidade e limites da intervenção judicial democrática na concretização do direito à educação infantil. 242 f. 2018. Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Porto Alegre. 2018.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. 1990. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em 23 mar. 2019.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423>. Acesso em 23 mar. 2019.

UNESCO. **O Relatório de Monitoramento Global da Educação**: responsabilização na educação. Paris - França, 2017.

USA. *Supreme Court BROWN v. BOARD OF EDUCATION*, 347 U.S. 483 (1954). Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/>. Acesso em 20 nov. 2019.

USA. *Supreme Court Leandro v. State*, 346 N.C. 336 (1997). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/north-carolina/supreme-court/1997/179pa96-0.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

USP Talks #13 - Judicialização da Política. Luciana Gross Cunha. 2017. 1 vídeo (15 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nr6zHSKVWJA>. Acesso em: 15 jun. 2019.

VALDEZ, Diane. História da Infância em Goiás: séculos XVIII e XIX. Histórias de Goiás 2. Goiânia: Agepel/UEG, 2002. 55p. (Coleção Histórias de Goiás).

VALDEZ, Diane. Inocentes expostos: o abandono na província de Goiás no século XIX. *Interação* (Goiânia), Goiânia, v. 29, nº 1, p. 107-130, 2004.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2016.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann Burgos; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Aparecida Rezende; BURGOS, Marcelo Baumann. **Quem somos**: a magistratura que queremos. AMB: Rio de Janeiro, 2018.

VIANNA, Luiz Werneck. Judicialização da política. In. AVRITZER, Leonardo. *et al* (Org.) **Dimensões políticas da justiça**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2013.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL. São Paulo: Saraiva. 2011.

VIEIRA JR., Ronaldo J. A. **As inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” instituído pela PEC 55 de 2016**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/525609>. Acesso em 27 de jan. 2017.

VOSGERAU, Dilmeire Sant’Anna Ramos; ROMANOWSKI, Joana Paulin. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v.

14, n. 474, p. 165-89, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/2317>. Acesso em 16 jan. 2019.

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas – “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 213-224.

WU, Xun. *et al.* **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.

XIMENES, Salomão Barros. **Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica**. 2014. 424f. Tese [Doutorado em Direito do Estado] - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

XIMENES, Salomão Barros; GRINKRAUT, Amanda. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. **Cadernos Cenpec** | Nova série, [S.l.], v. 4, n. 1, dec. 2014. ISSN 2237-9983. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/272>. Acesso em: 18 fev. 2019.

XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias; SILVA, Mariana Pereira. Judicialização da Educação Infantil: efeitos e interação entre o sistema de justiça e a administração. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 38, 2017, São Luís. **Anais...** São Luís: 2017. P. 1-18. Disponível em: http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT05_1156.pdf. Acesso em: 06 jul. 2019.

XIMENES, Salomão Barros; SILVEIRA, Adriana Dragone. Judicialização da Educação: riscos e recomendações. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.) **Reflexões sobre justiça e educação**. São Paulo: Moderna, 2017.

YOUNG, MARY. Por que investir na primeira infância? In: GALVÃO-GHEST, Ivânia. Avanços do marco legal da primeira infância. **Cadernos de Trabalhos e Debates**. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>. Acesso em 15 ago 2021.

ZANETI JUNIOR, H. A Teoria da Separação de Poderes e o Estado democrático. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 33-72.

ZUFELATO, Camilo. Controle Judicial de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 309-332.

GLOSSÁRIO

1º Grau - também conhecido por primeira instância, compreende as varas ou seções judiciárias nas quais atuam o juiz de direito.

2º Grau - também conhecido por segunda instância, compreende os tribunais em que atuam os desembargadores ou ministros que, em regra, são responsáveis pela revisão dos julgados realizados no 1º Grau.

Ação Civil Pública - ação judicial disciplinada pela Lei nº 7.347/1985 destinada à proteção de direitos difusos e coletivos, com o objetivo de solucionar conflitos de um grupo indeterminado ou determinável de pessoas por meio de condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Acórdão - decisão proferida por um grupo de desembargadores, pelo órgão colegiado do tribunal, resultante de uma concordância total ou parcial. O acórdão compõe-se de três partes: a) relatório em que são narrados os fatos sobre o assunto a ser julgado; b) fundamentação; c) dispositivo que indica o resultado favorável ou não ao pedido do autor.

Ações constitucionais direta de inconstitucionalidade por omissão - tipo de ações utilizadas para dar efetividade à norma constitucional em razão de omissão de qualquer dos Poderes ou órgão administrativo.

Ações de obrigação de fazer - tipo de ação que consiste no compromisso pelo devedor na realização de algum ato em benefício da outra parte.

Agravo de Instrumento - recurso em face de decisão proferida pelo juiz no decorrer do processo a ser julgado pelo Tribunal de Justiça.

Amicus curiae - amigo da corte, procedimento que permite a participação de outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil em processos judiciais, diante da necessidade de manifestação em assuntos polêmicos ou da necessidade de conhecimento técnico.

Antecipação de tutela - medida provisória de urgência a fim de evitar danos pela demora

processual que permite ao autor da ação obter antecipadamente os direitos que seriam alcançados ao final da discussão judicial com o trânsito em julgado.

Apelação - recurso interposto em face das decisões definitivas (sentenças) proferidas pelo juízo do processo.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ação proposta junto ao STF a fim de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público.

Citação - ato processual de chamamento da outra parte interessada a juízo a fim de promover a defesa de seus direitos e interesses.

Civil Law, sistema jurídico que se fundamenta em um processo legislativo em que a norma jurídica emana de comandos abstratos e gerais.

Coisa julgada formal - impede nova discussão sobre o fato no mesmo processo, representa a imutabilidade da sentença no processo em que foi proferida.

Coisa julgada material - imutabilidade da sentença que não se sujeita mais a revisão por outros órgãos jurisdicionais.

Comarca - extensão territorial em que o juiz de 1º grau exerce a sua jurisdição. A comarca pode abranger vários municípios e sua criação está condicionada ao número de habitantes e à demanda forense.

Common Law, sistema jurídico de origem anglo-americana que se fundamenta em precedentes jurisprudenciais.

Conditio sine qua non - Do latim *sine* 'sem', *qua* 'o qual', *non* 'não'; extremamente importante, fundamental, essencial.

Controle de constitucionalidade - mecanismo de verificação da adequação das normas à Constituição Federal, de modo a oferecer um sistema normativo com unidade, considerando a supremacia e rigidez da norma constitucional.

Controle concentrado de constitucionalidade - controle realizado pelo STF com o objetivo de apreciar a constitucionalidade de uma lei ou ato normativo quando o parâmetro é a CF/1988 e pelos Tribunais de Justiça estaduais quando a norma paradigma é a Constituição Estadual.

Controle incidental e difuso - tipo de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos realizado incidentalmente no curso de uma ação judicial, por qualquer juiz ou tribunal.

Decisões interlocutórias - decisão proferida pelo juiz no curso do processo que não coloca fim à discussão judicial.

Decisões monocráticas - decisões proferidas tanto no 1º Grau por juízes (despachos, interlocutórias e sentenças) como nos Tribunais por desembargadores ou ministros que, apesar de comporem órgãos colegiados, são autorizados a decidirem individualmente.

Embargos de declaração - recurso interposto com o objetivo de corrigir obscuridades e omissões nas sentenças e acórdãos.

Ementa - elemento obrigatório do acórdão e corresponde a uma breve apresentação, de forma clara e concisa, sobre o seu conteúdo, consoante artigo 943, §1º do CPC/2015.

Entrância - relaciona-se à quantidade de varas que há em uma comarca e podendo ser classificada em inicial, intermediária e final.

Execução provisória da sentença - procedimento fundado em decisão judicial que pode ser modificada ou anulada em razão de recurso interposto.

Interesse individual homogêneo - tipo de direito coletivo cujo objeto da demanda é divisível, podendo alcançar um ou mais indivíduos do grupo – interesses de um grupo determinável de pessoas; que podem ser quantificados e divididos. Como exemplo, crianças em lista de espera por creche.

Instrução do processo - fase processual em são colhidas as provas a fim de atestar aquilo que a parte autora ou a parte ré alegaram.

Liminar - é uma ordem judicial emitida no início do processo, de caráter precário, em face das alegações do autor e da iminência de um dano irreparável. O direito sob análise pode ser mantido ou revogado pela sentença.

Mandado de injunção - garantia constitucional a ser aplicada na falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (BRASIL 1988).

Mandado de segurança - ação judicial prevista na Constituição Federal de 1988 e disciplinada pela Lei nº 12.016/2009 com o objetivo de proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* e *habeas data*, contra ato de ilegal ou com abuso de poder por parte de autoridade pública ou de agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (BRASIL 1988).

Norma Programática - norma não autoaplicável, que contém a orientação para a ação estatal.

Parte sucumbente - parte cuja solicitação formulada na ação judicial foi rejeitada, indeferida pelo juiz.

Penhora *on line* - é ato judicial para a execução de quantia certa; meio para bloquear em conta corrente, poupança ou investimentos o patrimônio do devedor.

Parquet - sinônimo de Ministério Público.

Recurso Especial - recurso encaminhado ao Superior Tribunal de Justiça contra decisões de outros tribunais, em única ou última instância, quando houver ofensa à lei federal quando a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; b) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face de lei federal; c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal (BRASIL 1988).

Recurso Extraordinário - recurso encaminhado ao Supremo Tribunal Federal em relação às causas decididas em única ou última instância por tribunais de justiça (BRASIL 1988).

Remessa necessária - procedimento que garante a revisão judicial das decisões contrárias à

fazenda pública, conforme definido em lei.

Sentença - decisão proferida pelo juiz de direito que aprecia o mérito da demanda

Termo de ajustamento de conduta - acordo celebrado entre as partes interessadas com o fim de proteger direitos de natureza transindividual que guardam relação com os direitos fundamentais da pessoa humana como educação, saúde, cultura, ciência e tecnologia, biossegurança, consumidor, criança e adolescente.

Título executivo extrajudicial - documentos ou atos com força executiva, que permite ao credor promover a satisfação de um crédito em desfavor do devedor.

APÊNDICE

APÊNDICE A: Levantamento bibliográfico

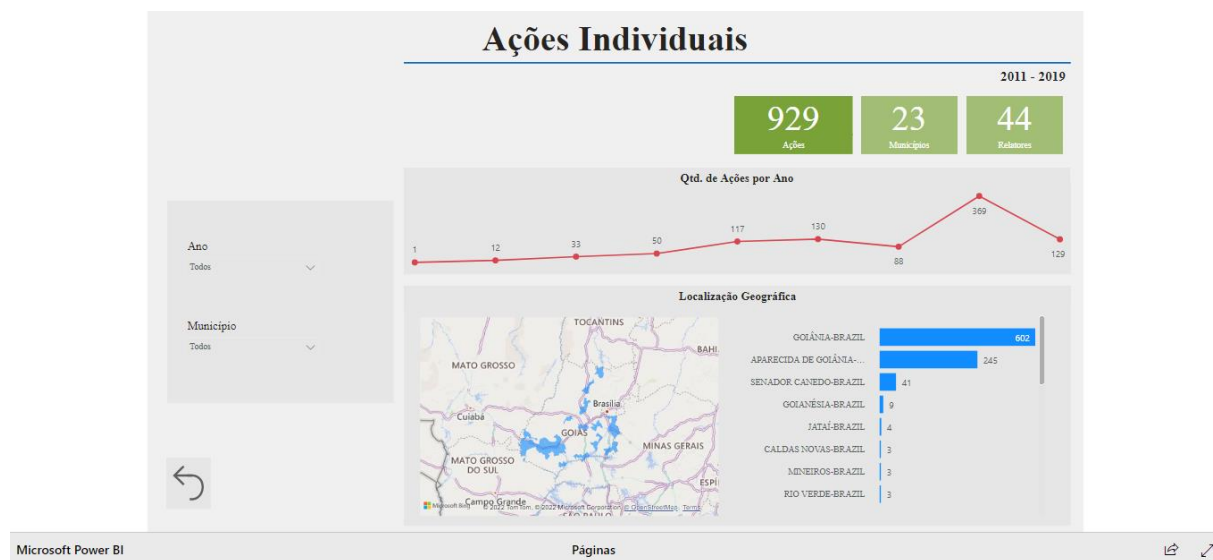


<https://drive.google.com/file/d/1LsVE0ICmhew8FpH6R05bUKuqU-rhrw9p/view?usp=sharing>

<https://coggle.it/diagram/XtzXw85SJiGr4JTR/t/usp-sp>

APÊNDICE C: Quantidade de ações individuais em visualização interativa sobre educação infantil no TJGO – 2011-2019

<https://bit.ly/pbi-aco-es-individuais>



APÊNDICE D: Ações individuais sobre educação infantil no Tribunal de Justiça de Goiás - 2011 a 2019

https://drive.google.com/file/d/1_3pSV38UdQW9y-YIgcNek0obExwLfd1M/view?usp=sharing

APÊNDICE E: Ações coletivas sobre educação infantil no Tribunal de Justiça de Goiás - 2010 a 2019

https://drive.google.com/file/d/1J3f1uk5e00IzuZphDr4ZaXP8ULay_wka/view?usp=sharing