



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**MACIELA MIKAELLY CARNEIRO DE ARAÚJO**

**JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: DESAFIOS E DIMENSÕES  
EVIDENCIADOS NA PRODUÇÃO ACADÊMICA BRASILEIRA (2009-2019)**

Feira de Santana  
2022

**MACIELA MIKAELLY CARNEIRO DE ARAÚJO**

**JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: DESAFIOS E DIMENSÕES  
EVIDENCIADOS NA PRODUÇÃO ACADÊMICA BRASILEIRA (2009-2019)**

Texto dissertativo apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

**Orientadora:** Solange Mary Moreira Santos

Feira de Santana  
2022

### **Ficha catalográfica - Biblioteca Central Julieta Carteado - UEFS**

Araújo, Maciela Mikaelly Carneiro de  
A69j      Judicialização da educação infantil: desafios e dimensões evidenciadas na  
produção acadêmica brasileira (2009-2019) / Maciela Mikaelly Carneiro de  
Araújo. – 2022.  
99f.: il.

Orientadora: Solange Mary Moreira Santos

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Feira de Santana.  
Programa de Pós-Graduação em Educação, 2022.

1. Judicialização da educação infantil. 2. Estado – Políticas educacionais.  
3. Direito a educação infantil. I. Santos, Solange Mary Moreira, orient. II.  
Universidade Estadual de Feira de Santana. III. Título.

CDU: 37.014(81)



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA  
Autorizada pelo Decreto Federal Nº 77.496 de 27/04/1976  
Reconhecida pela Portaria Ministerial Nº 874/86 de 19/12/1986  
Recredenciada pelo Decreto Estadual Nº 9.271 de 14/12/2004  
Recredenciada pelo Decreto nº 17.228 de 25/11/2016

## PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

### MACIELA MIKAELLY CARNEIRO DE ARAÚJO

“JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: DESAFIOS E DIMENSÕES EVIDENCIADOS NA PRODUÇÃO ACADÊMICA BRASILEIRA (2009-2019)”  
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Feira de Santana, na linha de Políticas Educacionais, História e Sociedade, como requisito para a obtenção do grau de mestre em Educação.

Feira de Santana, 25 de março de 2022.

### BANCA EXAMINADORA

Prof.ª Dr.ª. Solange Mary Moreira Santos  
Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS  
(Orientadora)

Prof.ª Dr.ª Maria Couto Cunha  
Universidade Federal da Bahia – UFBA  
(Avaliadora Externa)

Prof.ª Dr.ª Antonia Silva Almeida  
Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS  
(Avaliadora Interna)

### RESULTADO: APROVADO

A alegria não chega apenas no encontro do achado, mas faz parte do processo da busca. E ensinar e aprender não pode dar-se fora da procura, fora da boniteza e da alegria.

(Paulo Freire)

## RESUMO

Esta pesquisa buscou responder à questão dos desafios evidenciados na produção acadêmica sobre a judicialização da Educação Infantil acerca do direito de acesso às creches e pré-escolas. Para isso, teve por objetivo analisar a judicialização da Educação Infantil na produção acadêmica existente nos Programas de Pós-Graduação em Educação no Brasil sobre a garantia do direito às creches e pré-escolas, entre 2009 e 2019. Ao que se propôs discutir a historicidade do direito à Educação Infantil e a sua relação com o Estado e com as políticas públicas, bem como os efeitos da judicialização no sistema de ensino. Dessa maneira, se caracteriza como uma pesquisa qualitativa, do tipo estado da arte ou estado do conhecimento. Os resultados do estudo acadêmico apontaram que a judicialização é uma ação paliativa e pontual na resolução da questão da falta de acesso, pois não basta garantir o direito de algumas crianças por meio de ações jurídicas sem planejar a longo prazo e sem dispor de orçamento para atender o direito de todas as crianças que precisam das vagas em escolas na primeira infância. Isso impacta na construção da concepção de direito e de Educação Infantil construída na história das políticas educacionais brasileiras, a fim de se superar a visão assistencialista e o atendimento filantrópico. Também é pertinente considerar que o cumprimento do direito à Educação Infantil para as crianças ainda enfrenta os desafios como a priorização de recursos para o Ensino Fundamental e a falta de qualidade, engendrada pelos efeitos da judicialização nas questões pedagógicas, como superlotação das salas de aula e ausência de recursos humanos e materiais para suprirem a demanda de crianças que chegam às escolas por matrículas judiciais. Nesse sentido, esta pesquisa abre espaço para novos estudos sobre a temática nos Programas de Pós-Graduação em Educação, sobretudo na região Nordeste, a qual apresenta ausência de pesquisas sobre a judicialização da Educação Infantil.

**Palavras-chave:** Judicialização da Educação Infantil. Estado e Políticas Educacionais. Direito à Educação Infantil.

## ABSTRACT

This research sought to answer the question of the challenges highlighted in the academic production on the judicialization of Early Childhood Education, regarding the right of access to day care centers and preschools. For this, it aimed to analyze the judicialization of early childhood education in the existing academic production in the Graduate Programs in Education in Brazil, on the guarantee of the right to day care centers and preschools, between 2009 and 2019. historicity of the right to Early Childhood Education and its relationship with the State and public policies, as well as the effects of judicialization on the education system. In this way, it is characterized as a qualitative research, of the state of the art or state of knowledge type. The results of the academic study showed that judicialization is a palliative and punctual action to resolve the issue of lack of access, as it is not enough to guarantee the right of some children through legal actions, without planning for the long term and without having a budget to meet the right of all children who need places in early childhood schools. This impacts on the construction of the conception of rights and early childhood education built in the history of Brazilian educational policies, in order to overcome the welfare vision and philanthropic service. It is also pertinent to consider that the fulfillment of the right to early childhood education for children still faces challenges such as the prioritization of resources for Elementary Education and the lack of quality, engendered by the effects of judicialization on pedagogical issues, such as overcrowding of classrooms, and lack of human and material resources to meet the demand of children who arrive at schools through judicial enrollment. In this sense, this research opens space for new studies on the subject in the Graduate Programs in Education, especially in the Northeast region, which has a lack of research on the judicialization of Early Childhood Education.

**Keywords:** Judicialization of Early Childhood Education. State and Educational Policies. Right to Early Childhood Education.

## AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos são também uma dedicação sincera pela conclusão deste trabalho. Agradeço a Deus pela oportunidade de viver essa experiência e por todas as bênçãos sobre minha jornada ao longo desses dois anos de mestrado. Agradeço em seguida à minha família, pelo cuidado carinhoso diário, nos momentos difíceis e felizes, sonhando junto comigo. Afinal, sem a minha família essa trajetória seria mais árdua e difícil. Para estar aqui hoje, concluindo este trabalho, precisei de muita gente para me ajudar.

Para cada gesto de carinho gravo aqui minha gratidão. E agradeço também pelas intempéries do destino – cursar um mestrado em pleno cenário mundial de pandemia. Que honra estar aqui, bem de saúde, pronta para defender e argumentar a respeito dos meus estudos. Na verdade, é necessário agradecer até pelos momentos de dor e ausência que nos fazem crescer.

Por isso, agradecendo eu dedico a conclusão desta pesquisa à maior riqueza que eu tenho em minha vida, aos meus pais Meire e Mizaél, e ao meu avô Pedro, que ao meu lado tornaram tudo possível, com apoio amoroso e preocupado no dia a dia; ao meu noivo Viktor, pelas palavras de carinho e encorajamento, que me animaram nos momentos mais difíceis; e a todos àqueles que me antecederam até aqui, em memória de quem eu sei que torce por mim lá do céu, minha vózinha Horadia, que no começo do meu curso fez a passagem dessa vida terrena para o plano espiritual. Também agradeço e dedico este trabalho ao meu irmão Márcio, que mesmo em tempo ausente está conectado com meu coração; e à minha madrinha Márcia, que me incentivou e me ajudou em muitos momentos de aulas remotas, e ao longo desse período com seus sábios e doces conselhos. Não posso me esquecer da amiga especial, Iane, que com sua delicadeza sempre me apoiou e esteve presente nessa jornada.

Em tempo, agradeço a paciência e os ensinamentos da minha orientadora e professora Solange, que com seu rigor amoroso proporcionou o meu amadurecimento e o meu crescimento acadêmico. Agradeço também às professoras Antônia e Maria, pela leitura atenciosa e pelas contribuições tão precisas em cada etapa desta escrita. No mesmo ensejo, agradeço a todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Feira de Santana, por colaborarem com meu despertar crítico e humano para a vida e para a sociedade. Em gratidão acolho e carrego



em meu coração os colegas de jornada, que me ajudaram a escrever mais uma etapa da minha história.

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| <b>Quadro I</b> – Categorias de análise das dissertações.....  | 17 |
| <b>Quadro II</b> – Formação inicial das autoras que pesquisam sobre judicialização da Educação Infantil no Brasil .....                                      | 19 |
| <b>Quadro III</b> – Distribuição da produção de pesquisas sobre judicialização da Educação Infantil em programas de pós-graduação em Educação no Brasil..... | 19 |
| <b>Quadro IV</b> – Concepções de estado, direito à educação e judicialização .....   | 35 |
| <b>Quadro V</b> – Elementos descritores de pesquisa da Categoria I.....  | 39 |
| <b>Quadro VI</b> – Elementos descritores de pesquisa da Categoria II.....  | 46 |
| <b>Quadro VII</b> – Elementos descritores de pesquisa da Categoria III.....  | 54 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|             |  |
|-------------|--|
| CF          | Constituição Federal   |
| CNE         | Conselho Nacional de Educação  |
| CMEI        | Centro Municipal de Educação Infantil  |
| EI          | Educação Infantil  |
| EC          | Emenda Constitucional  |
| ECA         | Estatuto da Criança e do Adolescente   |
| FUNDEF      | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério                       |
| FUNDEB      | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação          |
| LDB         | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional   |
| MP          | Ministério Público   |
| PDE         | Plano de Desenvolvimento da Educação   |
| PME         | Plano Municipal de Educação  |
| PNE         | Plano Nacional de Educação   |
| Proinfância | Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil |
| STF         | Supremo Tribunal Federal   |
| TAC         | Termo de Ajustamento de Conduta  |

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>Introdução</b> .....   | 12 |
| <b>Capítulo I – Historicidade da Educação Infantil: apontamentos que inter cruzam estado, política, direito e justiça</b> ..... | 21 |
| 1.1 Concepções de Estado moderno brasileiro .....   | 21 |
| 1.2 A questão dos direitos sociais no Brasil e a historicidade do direito à Educação Infantil .....                             | 23 |
| 1.3 Judicialização da educação: as relações entre Estado, justiça e direito .....   | 31 |
| <b>Capítulo II – O direito a creches e pré-escolas nas produções acadêmicas sobre judicialização no Brasil</b> .....            | 38 |
| 2.1 Ênfases do direito à Educação Infantil .....  | 38 |
| 2.2 Perspectivas dos atores envolvidos sobre as decisões judiciais na Educação Infantil .....                                   | 46 |
| 2.3 (Des)interação entre os poderes Judiciário e Executivo nas decisões relativas ao direito pela Educação Infantil .....       | 54 |
| <b>Capítulo III – Os desafios da judicialização nos sistemas de ensino: o que revela a produção acadêmica existente</b> .....   | 62 |
| 3.1 Atuação do Sistema de Justiça na Educação Infantil e os efeitos da judicialização .....                                     | 63 |
| 3.2 Os efeitos da judicialização na(s) perspectiva(s) dos atores envolvidos .....   | 70 |
| 3.3 Implicações da judicialização na relação e na interação entre os poderes Judiciário e Executivo .....                       | 79 |
| <b>Considerações e proposições</b> .....  | 88 |
| <b>Referências</b> .....  | 93 |

## INTRODUÇÃO

A Educação Básica se configura como direito público, o qual se conceitua como aquele que representa os interesses coletivos, com foco social, e por isso se relaciona verticalmente com o Estado, colocando-o como ator no processo de sua guarda. Também se classifica como direito subjetivo, definido como a capacidade individual de agir e exigir que um direito objetivo, prescrito em lei, seja garantido ou prestado.

Nesse sentido, é dever do Estado garantir o acesso, a permanência e a qualidade de ensino na Educação Básica, que é organizada em três etapas: Educação Infantil – a educação de crianças de 0 a 5 anos de idade, objeto de estudo neste trabalho; Ensino Fundamental – organizado do 1º ao 9º ano; e Ensino Médio – a última etapa. Tratando da Educação Infantil, essa é organizada em duas subetapas: as Creches, responsáveis por atender crianças de 0 a 3 anos de idade, e a Pré-escola, com atendimento das crianças de 4 a 5 anos de idade.

O direito à educação em todas essas etapas está presente na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996. Além desses, outros documentos normativos reiteram e regulamentam o direito à educação, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, e o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014.

A Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 tornou a Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, e a Lei 12.796/2013, que alterou a LDB no seu Art. 30, inciso II, tornou obrigatória a matrícula de crianças de 4 e 5 anos de idade na pré-escola, devendo ser ofertada pelo Estado, com responsabilidade do município de manter e desenvolver instituições oficiais de Educação Infantil (EI).

Mediante o amparo normativo, o direito à educação, quando não assegurado ou ofertado de maneira insuficiente, se torna passível de demandas judiciais para garantir sua efetivação, o que provoca o efeito da judicialização da educação, a qual, segundo Cury e Ferreira (2010, p. 77), “significa a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito”. Nesse sentido, os autores asseveram que o Poder Judiciário cada vez mais tem sido instado a resolver questões de proteção do direito social à educação. Essa relação coloca o Poder Judiciário como novo ator responsável pela efetivação da educação, que também é de responsabilidade civil da escola, dos educadores, da família e do Estado.

Esse fenômeno se designa judicialização da política e acontece com “a participação ativa de juízes e tribunais na criação e no reconhecimento de novos direitos, bem como no saneamento de omissões do governo” (CASAGRANDE, 2008, p. 16). A existência da judicialização da política tem sido associada no Brasil com as recentes transformações institucionais e democráticas que adotam, em certa medida, o controle da constitucionalidade dos direitos, sobretudo os direitos coletivos<sup>1</sup>, a partir de um maior protagonismo do Ministério Público e da atuação de juízes. Alguns dos argumentos para a judicialização da política são a ampliação do acesso à justiça e sua reorganização, como também a deficiência dos poderes Executivo e Legislativo na garantia dos direitos sociais (CASAGRANDE, 2008).

A atuação do Judiciário nesse contexto não implica a ofensa ao princípio da separação dos três poderes; este exerce seu papel definido constitucionalmente, de reclamar, exigir e assegurar a garantia dos direitos anunciados na legislação (SILVEIRA, 2011). Dessa forma, o Poder Judiciário, por meio das decisões judiciais e administrativas, exerce influência na agenda de políticas públicas, que é o espaço em que as ações governamentais são programadas para responder às demandas dos direitos sociais.

O direito à EI como direito social, público e subjetivo pode ser passível de amparo jurídico, quando não garantido pelo Estado, causando então inconstitucionalidade, resultante de sua não-oferta. Os autores Kuhlmann Junior (2000) e Ferreira e Garms (2009) destacam que a EI apresenta desafios em relação à sua concepção jurídica, pois a ampliação do mercado de trabalho feminino tem proporcionado crescente falta de vagas. Além disso, a incorporação das instituições não tem superado ainda a concepção educacional assistencialista.

Nessa perspectiva, os encaminhamentos jurídicos para resolver a questão das vagas em instituições de EI considera e pressupõe a igualdade de acesso e condições. Porém, ainda existe profunda desigualdade econômica, social, política e geográfica na relação entre a demanda e a oferta de vagas em creches e pré-escolas, o que se constitui um desafio a ser analisado.

Rehem e Faleiros (2013) destacam que a EI como direito se trata de um embate social e político, e não apenas jurídico-legal, para que se materialize. Para tanto, é necessário que se garantam mecanismos de condição de acesso/oferta justa e igualitária no atendimento à demanda da sociedade, colocando em pauta, na agenda pública,

---

<sup>1</sup> Os direitos coletivos, conforme previsto no Art. 5º do Capítulo I da CF/1988, são direitos de grupos ou categoria de pessoas que visam a dignidade humana.

encaminhamentos provenientes de ações movidas junto ao MP e órgãos responsáveis por zelar juridicamente pelo direito público. É nesse contexto que a educação na primeira infância tem ganhado espaço nas políticas públicas e na relação jurídica pela sua garantia e efetividade, inserindo o Sistema de Justiça e o MP como atores na proteção e concretização dos direitos constitucionais, em caso de ausência ou insuficiência das políticas e programas adotados.

A presente temática tem sido crescente nos estudos de pós-graduação nos últimos dez anos, sobretudo nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, colocando em pauta a preocupação de pesquisadores, conforme apontam Oliveira e Teixeira (2017) e Ximenes e colaboradores (2017). Entretanto, não foram localizadas produções que estudam a judicialização na etapa da EI na Bahia, embora exista o trabalho de Pires (2017), da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), que mapeia e analisa produções acadêmicas de cursos de pós-graduação no Brasil, entre os anos de 2000 e 2010, sobre o direito à educação e os mecanismos de exigibilidade desse direito, abordando ainda temáticas como qualidade de ensino e educação, produção e fiscalização de políticas públicas.

Pires (2017) avalia a escassez de produções acadêmicas sobre o tema e apresenta a existência de diferentes terminologias e consensos quando se trata do termo judicialização. Outro aspecto observado pelo autor é que os estudos e pesquisas na área estão concentrados nos programas de pós-graduação da região do Sudeste brasileiro. Diante desses aspectos evidenciados por Pires (2017), torna-se importante situar, neste primeiro momento, a escassez de pesquisas sobre judicialização da educação, sobretudo para a primeira infância.

Além da baixa produção sobre a presente temática, enfrenta-se dificuldade em localizar processos judiciais e extrajudiciais que objetivam a abertura de vagas em creches e pré-escolas. Esses dados se associam ao fato de a região Nordeste ser a terceira com maior índice de exclusão escolar no Brasil, com cerca de 170.679 crianças de 4 e 5 anos fora da escola – desse total, 46.243 são baianas (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2017). Isso significa que, na Bahia, a taxa de exclusão é alta; há muitas crianças fora da escola, e isso sem levar em conta a etapa não obrigatória, de 0 a 3 anos de idade, para cuja faixa etária é mais difícil de encontrar vagas e de localizar percentuais precisos de exclusão escolar.

Desse modo, como os dados apresentam um déficit na oferta e na demanda de educação para a população de 0 a 5 anos de idade, problematizo os deveres do Estado na

efetivação desses direitos, para além do que está anunciado na legislação, quanto à igualdade de acesso e de condições para a concretização de políticas públicas efetivas em atendimento à EI.

Nesse contexto, é válido situar meu engajamento nesta pesquisa, que se dá pela inquietação em conhecer as dimensões do direito e de sua exigibilidade para garantir que a EI seja atendida com as condições adequadas a todas as crianças que necessitarem de vagas em creches e pré-escolas. Minha formação inicial é de Licenciatura em Pedagogia, e minha breve atuação profissional foi em sala de aula com turmas de crianças com 3 anos de idade. Meu histórico perpassa pela experiência de bolsista de Iniciação Científica (IC) no Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Formação de Professores (NUFOP), na UEFS, discutindo sobre currículo, formação de professores, gestão e políticas educacionais.

Durante a formação inicial, sempre atenta à responsabilidade social e ao compromisso político com o direito educacional, constantemente participava de congressos e eventos regionais, nacionais e internacionais de educação, a fim de aprender, divulgar e socializar as produções científicas na área de educação. O interesse por estudar a judicialização da EI se torna objeto do presente estudo, a fim de responder ao seguinte problema de pesquisa: “Quais os desafios evidenciados na produção acadêmica sobre a judicialização da Educação Infantil acerca do direito às creches e pré-escolas?”.

Para responder ao problema anunciado, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar a judicialização da EI na produção acadêmica existente nos programas de pós-graduação em Educação no Brasil, no que diz respeito à garantia do direito a creches e pré-escolas, no período entre 2009 e 2019. Para isso, propõe-se como objetivos específicos: discutir a historicidade do direito à EI e a relação entre Estado, sociedade e direito à educação na primeira infância; investigar como o direito em creches e pré-escolas é analisado/discutido nas teses e dissertações; e analisar os impactos da judicialização nos sistemas de ensino, conforme trazidos nas teses e dissertações.

A escolha do recorte temporal se justifica por caracterizar a última década e sua relevância em avaliar as ações governamentais para garantir o direito enunciado, considerando a EC nº 59/2009 e a Lei 12.796/2013, que tornaram a Educação Básica obrigatória e gratuita a partir dos quatro anos de idade. Além disso, o vigente PNE (2014-2024) estabeleceu que houvesse o atendimento de no mínimo 50% da população de até 3 anos de idade (ampliando a oferta de EI em creches) e a universalização do ensino na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade até o ano de 2016 (BRASIL, 2014).



A fim de atender aos objetivos, esta investigação utilizou a abordagem qualitativa, tendo em vista que ela permite a aproximação do objeto com a pesquisa e valoriza aspectos históricos e sociais do contexto investigado (CHIZZOTTI, 1998). A interpretação dos dados das pesquisas acadêmicas, a partir dos dissensos e significados de suas relações com o contexto investigado, fizeram parte deste estudo, de modo a colaborar com as técnicas utilizadas. Esta pesquisa buscou informações e dados em teses e dissertações produzidas pelos programas de pós-graduação em Educação no Brasil, definindo o instrumento metodológico do estado de conhecimento (tradução adaptada do inglês *state of the art*), o qual busca organizar sistematicamente os dados de publicações e produções sobre determinado tema (ROMANOWSKI; ENS, 2006).

Segundo Ferreira (2002), o estado do conhecimento objetiva discutir e mapear produções acadêmicas de determinado campo de conhecimento, utilizando fontes de consultas como catálogos e resumos. Desse modo, trata-se de uma metodologia inventariante e descritiva. Diante disso, este trabalho buscou mapear e discutir as pesquisas acadêmicas dos últimos dez anos sobre a temática apresentada nos objetivos, e interpretou os dados da revisão de literatura, a partir da argumentação e recriação dos achados que estão organizados em categorias de análise, obedecendo a uma ordem cronológica, geográfica, de conteúdo ou de outra natureza (NÓBREGA-TERRIEN; TERRIEN, 2004).

Foi realizado um levantamento de dissertações e teses no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), colocando-se os descritores<sup>2</sup> “Judicialização da Educação”, “Educação Infantil” e “Direito à Educação”, com recorte de tempo na década que compreende os anos de 2009 a 2019. A fim de refinar a pesquisa foram selecionados os trabalhos com a área de concentração “Educação”, com filtro para programas de pós-graduação em Educação. Nessa busca foram encontradas 15 produções, das quais apenas oito dissertações e duas teses foram selecionadas para o estudo desta pesquisa, por se tratarem especificamente da judicialização na EI.

Dessa forma, há várias produções a respeito da judicialização da educação distribuídas em diferentes regiões, dentre as quais estão a região Sul, com os trabalhos de La Bradbury (2013), no Paraná, e de Maito (2016), no Rio Grande do Sul; a região

---

<sup>2</sup> Os descritores utilizados se relacionam com as palavras-chave deste trabalho.

Nordeste, com as produções de Mendonça (2013) e Pires (2017), na Bahia; e a região Centro-Oeste, com o trabalho de Oliveira (2017), em Goiás.

A partir das informações acima, nota-se que a discussão sobre judicialização da educação alinha os conceitos de judicialização nas políticas públicas e atina para a exigibilidade do direito a partir da atuação dos poderes Executivo e Judiciário, destacando que a educação é um processo político, uma arena de disputa em que diversos atores estão envolvidos, atendendo ao direito público e subjetivo de crianças e jovens.

As produções selecionadas para a análise foram organizadas em três categorias de análise, definidas após a leitura de cada produção, alinhando os conceitos e perspectivas defendidas, conforme mostra o Quadro I.

**Quadro I.** Categorias de análise das dissertações.

| <b>Categoria I – Ênfases do direito por vagas na Educação Infantil</b>                    |             |   |                                      |  |
|---|-------------|---|--------------------------------------|--|
| <b>Ano</b>  | <b>Tipo</b> | <b>Título</b>   | <b>Autora</b>                        | <b>Instituição</b>                               |
| 2017  | Tese        | Creche: do direito à educação à judicialização da vaga  | Maria José Poloni                    | Universidade Nove de Julho                       |
| 2018  | Dissertação | Judicialização da Educação Infantil: uma análise da dinâmica do fenômeno no Município de Curitiba   | Izabella Freza Neiva de Macedo       | Universidade Federal do Paraná                   |
| 2018  | Dissertação | A judicialização na educação infantil entre ênfases, encaminhamentos e solicitações no município de Sorocaba/SP                               | Petula Ramanauskas Santorun e Silva  | Universidade Federal de São Carlos               |
| <b>Categoria II – Efeitos das decisões judiciais e perspectivas dos atores envolvidos</b> |             |   |                                      |  |
| <b>Ano</b>  | <b>Tipo</b> | <b>Título</b>   | <b>Autora</b>                        | <b>Instituição</b>                               |
| 2016  | Dissertação | Os efeitos da atuação do Sistema de Justiça nas políticas de educação infantil: estudo de caso no município de Araucária/PR                   | Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva | Universidade Federal do Paraná                   |
| 2017  | Dissertação | O controle judicial da qualidade da oferta da Educação Infantil: um estudo das ações coletivas nos Tribunais de Justiça do Brasil (2005-2016) | Barbara Cristina Hanauer Taporosky   | Universidade Federal do Paraná                   |
| 2018  | Dissertação | O trabalho docente frente à judicialização de vagas nas creches: sentidos de professores  | Fabiana Aparecida Pereira Jochi      | Universidade Federal de São Carlos               |
| 2019  | Dissertação | A interferência da judicialização nas políticas públicas de acesso à Educação Infantil no município do Rio de Janeiro                         | Eline Moreira Ferreira de Oliveira   | Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro |

| <b>Categoria III – Interação entre os poderes Judiciário e Executivo</b> |             |  |                                  |                                      |
|--|-------------|--|----------------------------------|--------------------------------------|
| <b>Ano</b>   | <b>Tipo</b> | <b>Título</b>  | <b>Autora</b>                    | <b>Instituição</b>                   |
| 2011   | Dissertação | Judicialização da educação: a atuação do ministério público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora | Rafaela Reis Azevedo de Oliveira | Universidade Federal de Juiz de Fora |
| 2015   | Tese        | Judicialização da educação infantil: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito em Juiz de Fora-MG                         | Rafaela Reis Azevedo de Oliveira | Universidade Federal de Juiz de Fora |
| 2017   | Dissertação | Os termos de ajustamento de conduta para efetivação do direito à Educação Infantil: considerações a partir do contexto paranaense              | Marina Feldman                   | Universidade Federal do Paraná       |

Fonte: Elaborado pela autora.

As categorias de análise foram construídas após fichamento das produções e leitura dos resumos de cada uma delas, e se basearam nas palavras-chave e nos objetivos desta pesquisa. Sendo assim, estão organizadas a partir da proximidade dos conteúdos/temas, ou seja, por seções temáticas que mais se aproximavam, e não por período/ano, concentração geográfica ou outros critérios.

É importante salientar que durante o trabalho descritivo, após inventariar as produções, foram identificados subtemas afins presentes em todas as produções e que serão abordados na narrativa dos capítulos subsequentes. Os subtemas foram “Estado”, “Direito”, e “Judicialização”, trabalhados sob a perspectiva conceitual, fundamentando a questão do direito de escolarização<sup>3</sup> infantil.

Para compreender o contexto de produção das pesquisas, é importante situar o lugar de fala de quem as produz. Desse modo, as produções são escritas por autoras, que possuem, em sua maioria, formação inicial que perpassa as áreas da Educação e do Direito, conforme apresenta o Quadro II:

<sup>3</sup> O termo “escolarização infantil” é utilizado para defender a creche e a pré-escola como educação escolar, em resistência aos conceitos assistencialistas que diminuem o valor da Educação Infantil (essa discussão será abordada no Capítulo I). Nesse sentido, “escolarização” trazido aqui não se refere à alfabetização ou iniciação precoce aos conteúdos escolares próprios do Ensino Fundamental.

**Quadro II.** Formação inicial das autoras que pesquisam sobre judicialização da Educação Infantil no Brasil.

| <b>Autoras</b>        | <b>Formação Inicial</b>                           |
|-----------------------|---|
| Oliveira (2011, 2015) | Graduação em Ciências Sociais                     |
| Silva (2016)          | Graduação em Pedagogia                            |
| Taporosky (2017)      | Graduação em Direito                              |
| Poloni (2017)         | Graduação em Ciências                             |
| Feldman (2017)        | Graduação em Jornalismo e em Pedagogia incompleta |
| Macedo (2018)         | Graduação em Direito e em Letras Vernáculas       |
| Silva (2018)          | Graduação em Pedagogia e em Teologia              |
| Jochi (2018)          | Graduação em Direito e em Pedagogia               |
| Oliveira (2019)       | Graduação em Direito e em Pedagogia               |

Fonte: Elaborado pela autora<sup>4</sup>.

O período de produção das teses e dissertações tem predominância no ano de 2018, e isso pode se justificar pelo contexto social e político das pesquisas, analisando a definição da obrigatoriedade da Educação Básica, a partir dos 4 até os 17 anos de idade, definida na Lei nº 12.796/2013, e o cumprimento de metas após o PNE de 2014.

As pesquisas se localizam em oito universidades federais e uma oriunda de instituição privada, com predominância no Sul e Sudeste do país. Conforme Silva e Jacomini (2016), há uma distribuição desigual de produções dos programas de pós-graduação na área de Educação, havendo uma concentração em algumas regiões e escassez em outras. Dessa forma, o Quadro III, a seguir, apresenta didaticamente a distribuição das produções de pesquisas sobre a temática nos programas de pós-graduação em Educação no Brasil.

**Quadro III.** Distribuição da produção de pesquisas sobre judicialização da Educação Infantil em programas de pós-graduação em Educação no Brasil.

| <b>Estado</b>  | <b>Região</b> | <b>Mestrado</b> | <b>Doutorado</b> | <b>Total</b> |
|----------------|---------------|-----------------|------------------|--------------|
| São Paulo      | Sudeste       | 2               | 1                | 3            |
| Rio de Janeiro | Sudeste       | 1               | 0                | 1            |
| Minas Gerais   | Sudeste       | 1               | 1                | 2            |
| Paraná         | Sul           | 4               | 0                | 4            |

Fonte: Elaborado pela autora.

É necessário ressaltar que, além do Sul e do Sudeste, em outras regiões já existem estudos sobre a judicialização da educação em programas de pós-graduação em Educação. Foram localizadas 15 produções, mas que não se dedicam a estudar especificamente a EI, mediante já explicitado. Essa observação permite destacar que o

<sup>4</sup> Informações coletadas no currículo Lattes/CNPq das autoras.

campo de investigações dessa temática é recente e crescente em todo o país, pois tem se expandido, na medida em que trata do direito à educação em diferentes etapas da Educação Básica e de sua relação com o Sistema de Justiça.

Esse mapeamento demonstra que as pesquisas estão concentradas no ano de 2017, aproximando-se do período em que se concentram as produções analisadas sobre a judicialização na EI, que é o ano de 2018. Os dados revelam ainda que há a presença de pesquisadores homens estudando a temática do direito e da judicialização na educação no Brasil, diferentemente do que revelam os dados específicos sobre a EI, em que há a feminização do espaço de pesquisas sobre essa faixa etária.

A partir das informações apresentadas neste primeiro momento, foram elaborados três capítulos no desenvolvimento da presente pesquisa. O primeiro capítulo apresenta a historicidade da concepção de educação infantil, e argumenta como a questão do direito à EI está presente no Estado, relacionando as temáticas de direito à educação, dever do Estado e judicialização. O capítulo subsequente analisa as produções acadêmicas e suas abordagens, definindo a concepção de direito defendida e os resultados de pesquisa, dialogando com outros autores e teóricos da educação e do direito. Posteriormente, o terceiro capítulo descreve os desafios da judicialização nos sistemas de ensino, trazidos nas teses e dissertações. Para concluir, a discussão dos dados abordados ao longo dos capítulos está organizada nas considerações e proposições a respeito do direito à educação na primeira infância.

## CAPÍTULO I

### HISTORICIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL: APONTAMENTOS QUE INTERCRUZAM ESTADO, POLÍTICA, DIREITO E JUSTIÇA

Para introduzir a questão da judicialização da Educação Infantil, faz-se necessário compreender o percurso histórico-legal da concepção do direito à educação para a primeira infância. Dessa forma, as discussões sobre Estado, sociedade e educação estarão presentes nesse percurso, apoiadas nos autores que abordam tais temáticas, que são: Tate e Vallinder (1995), Kramer (1988), Kuhlmann Junior (2000, 2015), Höfling (2001), Cury (2002, 2013), Cury e Ferreira (2010), Bobbio (2004), Carvalho (2004), Coutinho (2006), Fontes (2006), Casagrande (2008), Ferreira e Garms (2009), Ferreira (2010), Viecelli (2012), Ranieri (2013) e Oliveira e Paschoal (2020).

O presente capítulo está organizado em três eixos de discussão: 1.1 Concepções de Estado moderno brasileiro; 1.2 A questão dos direitos sociais no Brasil e a historicidade do direito à Educação Infantil; e 1.3 Judicialização da educação: as relações entre Estado, justiça e direito.

#### **1.1 Concepções de Estado moderno brasileiro**

Nesta primeira seção são discutidas as concepções de Estado moderno com base em Coutinho (2006), que categoriza a formação política social do Estado como Oriental e Ocidental, em que no primeiro o Estado é totalitário e a sociedade civil é primitiva e frágil, e no segundo há uma relação equilibrada entre sociedade e Estado.

Para iniciar as discussões foi importante definir sociedade civil, que seria, segundo Fontes (2006), um conjunto de aparelhos hegemônicos e privados, um território de lutas. Para a autora, a noção de classe social está associada às formas de trabalho e sua distribuição em cada período histórico, ressaltando que no capitalismo sempre haverá classes subalternas e classes dominantes. Dessa forma, não se pode dissociar Estado de sociedade civil, tendo em vista que ambos permeiam o espaço das disputas de classes a partir das formas de dominação.

Fontes (2006) aponta Estado como sociedade política, elemento histórico regulamentado pelas leis escritas que expressam interesses dominantes e coadunam com a existência de classes sociais. Se acresce aqui a compreensão de Estado como

implementador de políticas públicas sociais em determinado contexto/período. A sua definição vai além de governo, sendo o Estado formado por um conjunto de instituições que possibilitam, então, a ação de governos, que são programas e projetos voltados para a população, para a sociedade (HÖFLING, 2001).

Essas conceituações iniciais são necessárias para o entendimento de que a formação política e social do Brasil na modernidade carrega um percurso histórico marcado por uma transição, aqui denominada vertical, pois aconteceu “de cima para baixo”, partindo da classe dominante. O Brasil experimentou um processo “não clássico”, uma “via brasileira”, que gerou uma sociedade oriental, ao contrário das sociedades ocidentais, liberais-democráticas (COUTINHO, 2006).

A transição para o Estado moderno, caracterizado pela mudança da República Velha (1889-1930) para a Era Vargas (1930-1945) e seguido pela República Populista (1946-1964) e a Ditadura Militar (1964-1985), denota um Estado em crise, que não rompeu com o modelo centralizador, passando para um modelo capitalista marcado pela expansão industrial. Para Coutinho (2006), o Brasil já se configurava um Estado burguês na Antiga República, tendo em vista que correspondia aos interesses econômicos da época. Porém, o autor destaca que é a partir de 1930 que se dá a expansão do modo de produção capitalista.

A Revolução de 1930 também é o marco temporal de um novo arranjo entre as classes dominantes, que permaneceram no poder em favor dos interesses da burguesia industrial, a qual vinha substituindo o poder latifundiário.

Esse movimento de transição para o Estado moderno brasileiro aconteceu como uma ditadura sem hegemonia, exercida pela força e dominação e não pela direção política ideológica, ou seja, sem a participação dos movimentos populares e sem a identificação com as questões nacionais, sob o argumento de construção de uma nacionalidade brasileira construída pelo Estado.

Com a crise do pacto populista marcada pelo modelo centralizador e corporativista formado desde 1930, o golpe de 1964 instaurou uma ditadura modernizadora do tipo conservadora, em que na prática conservou e reforçou características do pacto populista. Esse processo se destaca por uma revolução passiva, sem uma reforma de base, em que o Estado continua exercendo papel intervencionista na economia, e desrespeitando a autonomia e a representação dos interesses populares.

Essa crise de transição que se dá pelo desequilíbrio entre a sociedade e o Estado, denota que não se garantiu a implementação dos direitos consagrados

constitucionalmente. A política, então, esteve associada ao capital hegemônico, precário e instável, fortemente marcado por uma hegemonia seletiva, em que os segmentos populares, caracterizados pelas classes subalternas (como, por exemplo, os trabalhadores rurais e autônomos), estiveram excluídos dos direitos políticos e sociais, como os direitos de voto e de condições de trabalho, respectivamente.

Assim, o rearranjo político, em crise até os dias atuais, carrega fortes características patrimonialistas e centralizadoras de um país capitalista, com um histórico de desequilíbrio das relações entre Estado e sociedade que envolve a dimensão pública dos direitos sociais no Brasil, implementados juridicamente e não efetivados na prática. Compreender esses conceitos iniciais é pertinente para as discussões a respeito de direitos e políticas sociais como a educação, pois é nesse processo que, com base na CF/1988 e após o processo de redemocratização, são produzidas políticas de atendimento educacional e de outras questões sociais, garantidas na legislação como direitos da sociedade civil.

As políticas públicas são o Estado agindo por meio da tomada de decisões para a proteção social dos direitos (HÖFLING, 2001). Nesses termos, é imprescindível compreender os processos de transformações do Estado e a historicidade dos direitos sociais, dentre os quais está a educação, prescrita constitucionalmente como obrigatória e gratuita.

## **1.2 A questão dos direitos sociais no Brasil e a historicidade do direito à Educação Infantil**

No período da ditadura militar no Brasil, o Estado burguês e autoritário buscava mecanismos de repressão e controle dos direitos políticos, sociais e de organização, com um modelo de política corporativista e interventiva, que não representava nem respeitava os interesses das camadas populares, as quais passaram a se organizar pela busca da reabertura do Estado “de baixo para cima” a partir da força das classes subalternas. Nesses termos, Fontes (2006) afirma que a sociedade civil é espaço de lutas, produzindo convencimento, conectado pelos intelectuais no conjunto da vida social, ou seja, é o território de reflexão e formação de projetos sociais e coletivos.

A modernização capitalista acelerada na ditadura militar e os movimentos populares internacionais na década de 1970 influenciaram a composição da sociedade civil no Brasil e suas forças de resistência e reflexão intelectual, que foram fundamentais



no processo de democratização das relações sociais e políticas. Fontes (2006) analisa que a transição dessa década foi fundamental na constituição de organizações populares e empresariais, que estavam descontentes com os encaminhamentos da ditadura. Esse processo ocasionou disputas interempresariais, que estavam insatisfeitas com a intervenção estatal, e disputas sociais, que tiveram influência da expansão de universidades e da anistia aos exilados, culminando na formação de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), forças fundamentais contra a ditadura militar.

A representação de interesses de cada corrente ideológica dos partidos que se consolidaram nesse período, aparelhados com organizações populares, influenciou os direitos conquistados na legislação que se materializou em meados da década de 1980. Entretanto, a face ideológica do neoliberalismo<sup>5</sup> continuou a existir nos serviços públicos, com um padrão de estruturação excludente. Isso significa que o modelo de hegemonia liberal no Brasil causou o enfraquecimento dos movimentos sociais, sobretudo na década de 2000, após as conquistas sociais angariadas nas duas décadas anteriores.

Para entender melhor esse processo, é importante explicar que aconteceu uma cooptação de movimentos sociais na política, neutralizando as resistências ao modelo neoliberal, que não pôs em pauta as reais estruturas econômicas e não findou o processo de privatização do patrimônio público. Tal situação significou a negociação dos direitos sociais trabalhistas e a reestruturação dos mesmos em favor de interesses das diversas frações da burguesia (COUTINHO, 2006).

Diante disso, nota-se que o desequilíbrio entre Estado e camadas populares da sociedade civil produziu, ao longo de muitas décadas, um déficit na justiça social e na democratização dos direitos garantidos, que estão no papel mas não se efetivam de forma suficiente na prática, ainda que partidos de esquerda tenham chegado ao governo federal.

Mesmo com as dificuldades e lutas constantes na definição de direitos e busca de um Estado forte e com justa relação entre a sociedade, é fundamental que se mantenham forças populares ativas na luta por transformações sociais e democráticas que garantam o predomínio de interesses públicos e coletivos representados no Estado e nos governos.

A relação entre Estado e sociedade civil oferece fundamento para compreender a historicidade dos direitos sociais, que envolve a concepção de autonomia trazida por Fontes (2006) como uma autonomia de classe, de caráter contra-hegemônico, para além

---

<sup>5</sup> O neoliberalismo é uma fase do capitalismo cuja teoria propõe o mínimo de interferência do Estado na economia, favorecendo e incentivando iniciativas privadas.

dos limites corporativistas e burgueses. Essa reflexão contribuiu para o fortalecimento das lutas formativas e constitutivas em prol de educação, moradia, saúde, transporte, saneamento e outros direitos que se configuram como sociais e humanos.

Para contemplar a discussão dos direitos sociais, Bobbio (2004), apesar de corrente teórica diferente da apresentada neste trabalho, é quem define os direitos do homem<sup>6</sup>, realizando uma discussão acerca da efetividade e proteção desses direitos. Para o autor, o campo dos direitos sociais está em constante movimento, e nasce com a revolução industrial, trazendo novas demandas para a segunda metade do século XX, que são a proteção jurídica e os meios para torná-los concretos.

Dessa forma, coloca-se em pauta uma nova concepção de Estado, emergente e dinâmico, conforme apontaram as discussões tecidas nesta produção. Esse Estado, que reconhece e protege os direitos sociais no âmbito das políticas, consiste em oferecer poderes à sociedade emergente com suas mais diversas demandas.

No palco das condições históricas, os direitos humanos passam por três fases: a primeira é a dos direitos de liberdade, que tendem a limitar o poder do Estado; a segunda é a dos direitos políticos, que possibilitam a ampliação da participação dos membros da comunidade no poder político, tratando da liberdade no interior do Estado; e a terceira diz respeito aos direitos sociais, que expressam igualdade e bem-estar social, colocando em pauta demandas de interesses coletivos e/ou individuais (BOBBIO, 2004). Diante disso, o autor afirma que não basta que os direitos sejam reconhecidos, é necessário que sejam protegidos, até mesmo contra o próprio Estado, para que não sejam violados.

Para Fontes (2006), os serviços públicos e sociais no Brasil sempre foram seletivos e excludentes, dentre os quais se localiza a educação, que ainda não conseguiu atingir sua universalização para as camadas populares, limitada sempre aos escassos investimentos aplicados por uma política patrimonialista que não se preocupa com a ampliação dos direitos sociais coletivos. Nesse sentido, as lutas sociais ainda não conseguiram conquistas sociais efetivas e ativas, evidenciando acesso e alcance desigual aos direitos efetivados.

A tomada de consciência dos novos valores é evidenciada no desenvolvimento econômico, social, político e cultural de uma sociedade, conforme se estudou com as crises do Estado moderno brasileiro. Nesse cenário, é importante ressaltar que a definição e a garantia dos direitos sociais, seja na conjuntura nacional ou internacional, equivale às

---

<sup>6</sup> O autor utiliza essa terminologia para se referir aos direitos humanos.

políticas e ideologias construídas historicamente pelas classes que disputam o poder. Assim, não se pode pensar o Estado brasileiro isoladamente, mas sim conectado com as amplas forças internacionais econômicas e organizativas.

Essas discussões são fundantes da concepção que se tem de direito à educação, mais especificamente de educação infantil, que, historicamente, esteve arraigada ao caráter filantrópico, bem como secundarizada à assistência social e ao cuidado e proteção das crianças, por meio das diversas ONGs e entidades privadas, durante a ditadura militar. Nesse Estado em crise, o qual Coutinho (2006) e Fontes (2006) consideram em transição para o modelo contemporâneo, nascem as primeiras políticas públicas voltadas para a educação de crianças pequenas.

Segundo Oliveira e Paschoal (2020), ao analisarem as determinações legais sobre educação no Brasil, surgem paradoxos e desafios sobretudo na dificuldade de acesso e na possibilidade de fragmentação das subetapas Creche e Pré-Escola, tendo em vista que nas últimas décadas nosso país ainda não conseguiu alcançar um número de matrículas condizente com a população em idade escolar obrigatória, secundarizando os investimentos e as políticas para as crianças de 0 a 3 anos.

É nesse percurso que se destaca a relevância de discutir as relações entre Estado, sociedade e direito, entendendo a trajetória da EI como etapa de ensino imprescindível para a formação humana e cidadã, que acontece mediante a prática de políticas públicas enraizadas historicamente nos movimentos populares em prol de bens e serviços sociais para todos, indistintamente.

A historicidade do direito à educação na primeira infância passa pelo assistencialismo e pelo direito da mulher trabalhadora, antes de se constituir como direito da criança. No período do Brasil Colônia, a educação era ministrada estritamente por meio da catequese jesuíta, a fim de transmitir a cultura dos colonizadores aos povos indígenas. Na transição entre o Império e a República, as instituições de EI eram destinadas às crianças filhas de mães pobres.

No início do século XX, as crianças de 0 a 6 anos eram atendidas por instituições vinculadas aos órgãos de assistência e saúde, tendo lento processo de expansão até a década de 1970 (KUHLMANN JUNIOR, 2000; FERREIRA; GARMS, 2009). O atendimento era realizado em creches e entendido como um direito das mães trabalhadoras operárias; o contato com a educação era indireto, pois a função das creches e berçários era de guardar os filhos de operários.

De acordo com Ferreira e Garms (2009), a legislação trabalhista de 1932 dizia que deveria haver creches nos estabelecimentos em que 30 ou mais mulheres trabalhassem. Somente em 1975 a educação da criança entre 4 e 6 anos de idade se tornou prevista no Ministério da Educação, por meio da Coordenação de Educação Pré-escolar. Nesse período, a luta pelo direito de creches e pré-escolas é fortemente marcada pelo Movimento de Luta por Creches, que em 1979 foi pauta de reivindicação no primeiro Congresso da Mulher Paulista, realizado durante o regime militar (KUHLMANN JUNIOR, 2000).

As definições e nomenclaturas variavam até a incorporação de turmas denominadas como berçário, maternal, jardim de infância e pré, sendo etapas que antecipavam a trajetória escolar (KUHLMANN JUNIOR, 2000). Esse período compreende o começo do século XX, e o atendimento dessas etapas era destinado ao desenvolvimento artístico das crianças e aos cuidados básicos necessários. Dessa forma, a EI está historicamente ligada à educação da criança pobre e vinculada à noção de cuidado e preparação pré-escolar, ou seja, as instituições que atendiam a primeira infância não eram consideradas escolas, e essa concepção é fortemente carregada até os dias atuais, nos quais se encontra o déficit entre oferta e demanda por vagas em creches e pré-escolas.

Com a ampliação do mercado de trabalho, a classe média também passou a procurar por instituições de educação para seus filhos, e o atendimento educacional passa a ganhar legitimidade, agora fornecendo atendimento aos filhos de servidores públicos, bancários, jornalistas e outros profissionais (KUHLMANN JUNIOR, 2000). É durante o período do regime militar que acontecem as lutas que desencadeiam uma lenta e progressiva evolução no sistema educacional, incluindo o movimento pela educação em creches e pré-escolas, que influenciaria o trajeto dessa pauta na construção da CF/1988. Pela primeira vez, a criança, ao nascer, passa a se constituir sujeito de direitos; posteriormente, com a aprovação do ECA e da LDB de 1996, essa demarcação é consolidada.

Desse modo, a EI se torna dever do Estado, que terá obrigação de garantir a educação das crianças até 5 anos de idade (BRASIL, 1988). Em seguida, o ECA atribui o dever do Estado de assegurar à criança o atendimento em creche e pré-escola de 0 a 6 anos de idade<sup>7</sup>. Em 1996, as lutas pela educação escolar na primeira infância se

---

<sup>7</sup> A idade é alterada pela EC nº 53/2006, que introduz na CF/1988 a idade de 0 a 5 anos de idade para atendimento na Educação Infantil.

consolidam na nova LDB, que atribui à EI o lugar de primeira etapa da Educação Básica e define, nos Artigos 29 e 30:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade<sup>8</sup> (BRASIL, 1996a).

A discussão sobre a concepção de direito possui ligação com a concepção de educação infantil que foi sendo construída historicamente por lutas, movimentos sociais e estudos. A transição da concepção e dos sujeitos de direitos acontece na arena de disputa entre educação, ação social e saúde. Dessa forma, o direito das mulheres trabalhadoras passa a ser direito das crianças desde seu nascimento; o público atendido passa da classe operária e pobre para as classes mais abastadas, e a concepção de assistencialismo e pedagogia da submissão<sup>9</sup> passa a fazer parte da concepção escolar, que integra o cuidar e o educar como indissociáveis na formação dos sujeitos na primeira infância, sobretudo a partir da década de 1990.

Ainda nesse período, os embates entre concepções educacionais transitavam na desqualificação profissional, associada como extensão da dimensão doméstica, em que estava presente a puericultura e o conceito de maternagem. As mulheres eram responsáveis por cuidar e educar as crianças, preparando-se para a maternidade, e assim a educação das crianças pequenas fazia parte do currículo das escolas normais (KUHLMANN JUNIOR, 2000). As concepções de educação também fizeram transitar nesse território a questão da ludicidade, da recreação e das experiências sensoriais, visando atender as necessidades de desenvolvimento das crianças, já que agora elas tinham se tornado sujeitos de direitos e vinham ganhando espaço nos estudos e observações sobre cognição e desenvolvimento humano, ainda muito vinculados à área da saúde, mas que posteriormente viriam constituir o campo psicopedagógico.

A noção de pré-escola e de creche e a concepção de educação infantil associadas a programas para a infância visavam conter ou solucionar questões sociais, sendo responsáveis pela extensão do lar e da família e instrumentos de liberdade para as

---

<sup>8</sup> Redação dada pela Lei nº 12.796/2013.

<sup>9</sup> Terminologia utilizada por Kuhlmann Junior (2000) sobre o papel da EI na discussão de assistência não-pedagógica e sua transição para a educação escolar.

mulheres que necessitavam trabalhar fora de casa. A superação dessa perspectiva ainda é um desafio tanto no campo da prática, nas escolas de EI, quanto do ponto de vista jurídico, na garantia do direito das crianças de frequentarem creches e pré-escola, além do ponto de vista político, em relação à criação de programas e políticas para a educação das crianças de 0 a 6 anos de idade.

Nesse contexto, é importante destacar que a EI permanecia em segundo plano quando comparada com o Ensino Fundamental, pois as questões pedagógicas estavam voltadas para a alfabetização e o desempenho nas turmas do antigo primário. Sobre isso, Kuhlmann Junior (2000, p. 17) destaca:

No intento de se fazer a defesa do direito das crianças das classes populares ao conhecimento, parece querer-se purificar o pedagógico do contágio com as estruturas e práticas reais em que ocorre o processo educacional das crianças que frequentam as pré-escolas. O currículo ora mimetiza um modelo de escola de ensino fundamental, ora se subordina à ideia de um desenvolvimento intelectual abstrato, que proporcionaria à criança construir os conhecimentos pelo exercício da formulação e da verificação de hipóteses.

No extrato acima se evidencia que a EI exercia lugar secundário quando comparada com o Ensino Primário. Historicamente, a desvalorização da educação na primeira infância influenciou a formação de programas e políticas educacionais, em que o cuidado e a socialização na primeira infância era restrito à família, e ao Estado cabia a formação das crianças maiores (FERREIRA; GARMS, 2009). Por longo tempo naturalizou-se essa concepção de atribuir exclusivamente à família (sobretudo a mulher) a tarefa de educar as crianças. Tal perspectiva tornou-se um elemento que dificultou a concepção de que a tarefa de educar e cuidar das crianças na primeira infância pudesse ser realizada por outros atores e profissionais que não fossem as mães ou mulheres cuidadoras, e também por outras esferas sociais, como as instituições escolares, as quais lentamente foram assumindo a responsabilidade e a preocupação com a EI.

As políticas públicas educacionais e o financiamento da educação para a primeira infância estiveram em segundo plano ao longo do século XX e do começo do século XXI, quando comparados com o Ensino Primário, definido como Ensino Fundamental, tanto no que se refere aos investimentos quanto com a questão da oferta. Para isso, é possível refletir sobre as políticas de financiamento da educação básica, realizado sobretudo com os fundos contábeis do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que, desde 1996, por meio da Lei nº 9.424,

distribuiu recursos para a manutenção do Ensino Fundamental, bem como a remuneração condigna dos professores em exercício no magistério, visando a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996b).

Apenas em 2006, por meio da EC nº 53, ficou mantida a cooperação técnica e financeira para programas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Posteriormente, em 2007, foi regulamentada a Lei nº 11.494, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), incluindo a EI no rol dos investimentos e distribuição de recursos para a manutenção de instituições escolares que atendessem crianças na primeira infância.

A partir do exposto, percebe-se que a mudança de concepção assistencialista para a de caráter educacional proporcionou expressivos ganhos para as instituições que atendem a faixa etária das crianças de 0 a 5 anos de idade, proporcionando maior preocupação com o espaço e as condições de atendimento desses sujeitos, que passaram a ser sujeitos de direitos desde o nascimento. Entretanto, essa é uma construção histórica e paradigmática, que envolve pensar não só na concepção de educação infantil, mas também de direito, avaliando o cenário das políticas públicas sociais e educacionais, estimulando estudos e pesquisas que aliem o objetivo de assegurar à criança, com prioridade, o direito à vida, à saúde, à educação, ao lazer, à alimentação, à cultura, à dignidade e ao respeito, conforme expressa a CF.

Segundo Ferreira e Garms (2009, p. 547), “pensar em educação infantil [...] significa conciliar o direito à convivência familiar com o direito à educação formal, detalhando a corresponsabilidade das instituições (família e escola)”. Essa perspectiva inclui pensar na produção de políticas públicas de atendimento à educação na primeira infância, ampliando os atores corresponsáveis para a família, a escola e o poder público, na proteção e no atendimento integral das crianças. Assim, denota-se a importância de analisar como tem se construído as políticas de acesso às creches e pré-escolas na última década, para se pensar de que forma as concepções também impactaram na reestruturação dos serviços oferecidos nas instituições escolares.

Nessa época, as iniciativas governamentais e de instituições ainda não eram suficientes para garantir a democratização do acesso à educação, especialmente das crianças de classes sociais menos favorecidas economicamente, conforme apontam Oliveira e Paschoal (2020). Para as autoras, é preciso ir além de universalizar o acesso; é necessário, também, garantir boas condições de aprendizagem e qualidade no atendimento da EI. Residem nesse percurso as iniciativas e os esforços para que se efetive

a democratização da educação, por meio de escolas acessíveis e qualificadas, sobretudo para as classes pobres, a partir da ação estatal.

Diante dos estudos traçados, a concepção de Estado que se construiu historicamente no Brasil diz respeito à forma como a sociedade civil se organiza e como os direitos estão sendo efetivados no campo prático, uma vez que o fato de estarem prescritos na lei não significa que estão sendo consolidados de forma suficiente para atender às demandas sociais.

Considera-se que as relações entre Estado, sociedade, direito e políticas públicas traçados no século XX foram basilares para a atuação do Poder Judiciário como interventor nas relações de cumprir e zelar pelos direitos prescritos constitucionalmente. Destarte, nesse período ainda não era trazida a discussão sobre judicialização, conforme tem se destacado no século XXI, mas as lutas sociais foram cruciais para que começassem a desenvolver iniciativas e estratégias de atuação do Sistema de Justiça na política.

### **1.3 Judicialização da educação: as relações entre Estado, justiça e direito**

Ao tratarmos da relação entre justiça e direito à educação é pertinente definirmos a origem e a concepção de judicialização sobre a qual este trabalho se debruça, sendo esta última a judicialização da política, que se caracteriza pelo controle de constitucionalidade e pelo exercício da democracia participativa mediante a atuação do sistema judicial (CASAGRANDE, 2008). O debate sobre judicialização não se constitui fora do debate de Estado, que é a instituição criadora do direito judicial, pois é pela ação do Estado que a atividade jurisdicional do direito existe. Logo, a relação que se estabelece entre sociedade e Estado é fundamental para o entendimento dos contornos políticos que demandam a ampliação e a conquista dos direitos sociais, conforme aponta Höfling (2001).

As relações tecidas na concepção de Estado e sua formação histórico-social são imprescindíveis para compreender a judicialização da política, sobretudo na América Latina. Nas sociedades democráticas, no contexto após a Segunda Guerra Mundial, tem-se atribuído o modelo de Estado de Bem-Estar Social (*welfare state*), no qual a atividade legislativa dos direitos de segunda geração – os chamados direitos sociais – ocasionou novas demandas ao Poder Judiciário (CASAGRANDE, 2008).

Mediante as discussões sobre sociedade civil, nota-se que a constitucionalização do estado de direito, delimitado por normas jurídicas que prezam pela soberania popular,



abriu aos grupos minoritários canais de representação, de modo que o Poder Judiciário passou a atuar como terceira instância das políticas. Para Ranieri (2013), os desdobramentos do direito na educação são de natureza instrumental (que se realiza por intermédio ou abstenção do Estado) e, portanto, são submetidos ao regime de liberdades, garantias, eficiência e aplicabilidade. Isso significa dizer que o direito educacional não é neutro, e que a ação ou não do Estado diz sobre seu grau de reconhecimento e efetividade.

Trazendo as discussões para a contemporaneidade – em que predominam interesses patrimonialistas que disputam entre si, numa constante negociação de valores e finalidades –, percebe-se que essas disputas chegam até o sistema judiciário quando se trata do controle constitucional. O alargamento do controle da constitucionalidade e dos direitos sociais nos países latino-americanos garantiram a expansão da atuação do Judiciário, uma vez que “as constituições passaram a adquirir centralidade ontológica e axiológica” (CASAGRANDE, 2008, p. 35). Isso se justifica pela transformação da função tradicional do sistema jurídico pela politização do Poder Judiciário, a partir do controle das ações e atividades dos poderes Legislativo e Executivo, mediante a publicização dos direitos sociais, transformados em políticas públicas, cujo Estado é interventor e garantidor da cidadania e dos direitos de terceira geração, que são de patrimônio comum, conforme já definido por Bobbio (2004).

Segundo Carvalho (2004), a expansão da judicialização é gerada por diversos fatores, dentre os quais estão as guerras mundiais, o colapso do socialismo, o neoliberalismo, a evolução da jurisprudência constitucional e os direitos humanos, que dão condições institucionais para sua existência e definição, cujo envolvimento contempla ações judiciais e forças políticas que se conflituam.

A judicialização da política tal qual se conhece tem sua origem nos Estados Unidos da América (EUA), onde os juízes começaram a atuar como forças políticas. Para Carvalho (2004), a revisão judicial nos EUA se deu pela expansão do capitalismo e pelo aperfeiçoamento das instituições jurídicas do país, associadas ao surgimento dos tribunais constitucionais e sob influência das teorias de Ciência Política.

Além disso, a Declaração dos Direitos Humanos teve papel fundamental na mobilização de diversos países do globo para a disseminação da judicialização como forma de garantir a execução do direito prescrito. Nos países da América Latina, com o processo de redemocratização e de reabertura política dos Estados nacionais, conferindo à sociedade civil direitos sociais, as constituições passaram por mudanças de paradigmas que garantiram formas de controle do direito processual civil e social.

Nesse sentido, o modelo de Estado de Bem-Estar Social não perdeu sua atividade regulatória no mundo ocidental; isso fez com que os Estados Democráticos de Direito nascessem com potencial de democratização e ampliação dos direitos, do acesso à justiça e das obrigatoriedades do sistema jurídico modernizado (CASAGRANDE, 2008). A garantia dos direitos constitucionais e a transição da forma de Estado, bem como a redemocratização dos países pós regime militar autoritário, também decorreu de uma transição econômica, a fim de superar as crises de inflação na década de 1980. Com isso, o século XX é marcado pela reabertura política e pela atuação do Judiciário na resolução de crises e insuficiência ou ineficácia da atividade institucional dos demais poderes, em âmbitos nacional, estadual ou municipal.

A judicialização da política no Brasil, inspirada no modelo norte-americano, é recente e marcada pela CF/1988, a qual ampliou os direitos dos cidadãos e o acesso à justiça, além da independência dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Por meio de processos judiciais, com atuação direta de juízes, e extrajudiciais, com atuação do MP e outros órgãos, ampliou-se o espaço para a proteção dos direitos sociais e públicos.

Assim, na República brasileira a descentralização e a autonomia dos Três Poderes favoreceram a criação do Supremo Tribunal Federal (STF) como guardião da Constituição. Daí foram criadas outras instâncias, como é o caso dos juizados de pequenas causas, e reformulados outros órgãos e instituições, como o MP, que passou a mediar conflitos sociais e intervir na garantia de diferentes direitos. Esses órgãos se configuraram como novos canais de comunicação e como novos atores na defesa e na efetivação dos direitos e das políticas.

Destarte, as condições necessárias para que a judicialização aconteça são: a democracia; a separação dos poderes; os direitos políticos; o uso dos tribunais pela oposição e pelos grupos de interesses; e a inefetividade das instituições majoritárias, conforme apontam Tate e Vallinder (1995). Essas condições são observadas no Brasil e contribuem para um crescente número de processos judiciais que envolvem a efetivação de direitos por meio da ineficiência de uma política pública de atendimento social, a se destacar nas áreas de saúde e de educação.

Referente à judicialização da educação, é imprescindível pontuar o direito educacional como basilar de acesso a outros direitos sociais, uma vez que pela educação os sujeitos se conscientizam de seus direitos e deveres e passam a compreender os mecanismos de exigência para que sejam atendidos e não sejam violados. Sob esse

princípio, a interação entre os poderes do Estado na garantia e exequibilidade do direito à educação perpassa a formulação e a implementação de políticas educacionais, além da articulação entre Estado, sociedade e movimentos sociais. Para Ranieri (2013), esse fenômeno se configura como a tutela da educação enquanto bem social em serviço, a qual passa pela via judicial por conta da omissão ou incapacidade do Estado.

A atuação do Poder Judiciário transita para interferências e modificações do sistema educacional, tendo em vista que denota sua fragilidade e apresenta respostas às reivindicações populares. De acordo com Viecelli (2012), a solução de conflitos sociais pela judicialização influencia a expansão das políticas públicas, conferindo direitos efetivos àqueles que antes não tinham acesso à justiça e aos bens sociais garantidos na constituinte. Nessa perspectiva, as demandas repetitivas – que envolvem diferentes partes – demonstram a posição do Judiciário na representação da sociedade.

No tocante aos casos educacionais, tem-se uma questão paradigmática ao se discutir o acesso à escola, pois há o envolvimento não só dos interesses de quem mobiliza a ação do judiciário (nesse caso, as famílias), mas também das condições reais das instituições escolares para atender um público maior do que o estimado, passando, portanto, por questões conceituais e ideológicas envolvidas nesse processo.

A interação dos efeitos entre o Sistema de Justiça e o sistema educacional revelam a relação da judicialização da educação expressa pelas instituições judiciais, administrativas e escolares. Segundo Cury e Ferreira (2010), esse fenômeno acarreta consequências reais não só em relação ao poder público, mas também ao processo pedagógico, envolvendo servidores, crianças, pais e responsáveis.

Portanto, a judicialização da educação pode ser conceituada como um tentáculo da judicialização da política, uma vez que discorre sobre os efeitos das políticas públicas existentes, com vistas a garantir o direito social à educação expresso na CF/1988 e nas leis complementares, sobretudo na LDB. Desse modo, seus efeitos são extensos e envolvem um conjunto de instituições e atores, demonstrando que a educação não se dá de maneira isolada, fora das políticas e das relações históricas-sociais. Desde a primeira infância, na subetapa não obrigatória, o direito expresso legitimado em lei deve ser garantido quando não executado, e merece ser passível de estudos e pesquisas, conforme já vem acontecendo.

As lutas populares por direitos sociais devem ser permanentemente realizadas na academia, por meio dos estudos de pós-graduação, e nas comunidades de base, com apoio

de ONGs e movimentos sindicais, promovendo a consciência de classe mediante o caráter formativo e produtor de mudanças na veia da política social.

Essas considerações são necessárias para introduzir a discussão de políticas públicas no cumprimento do direito à EI, a qual se caracteriza recentemente como direito social e carrega fortes marcas de uma concepção assistencialista e patrimonialista. A concepção que se tem de direito à educação em um Estado marcadamente burguês e neoliberal que secundariza os serviços públicos dificulta a oferta por vagas em creches e pré-escolas que atendam à demanda de crianças em idade escolar, seja na etapa obrigatória ou não. Desse modo, coloca-se a necessidade de estudo das concepções de Estado, de direito à educação e de judicialização presentes na produção acadêmica brasileira.

Mediante a breve descrição histórica e teórica já apresentada e a constatação empírica do aumento expressivo de ações judiciais, evidenciada no crescente número de pesquisas sobre a temática nos programas de pós-graduação em Educação brasileiros, é importante situar essa discussão nas produções acadêmicas que serão analisadas no capítulo a seguir. Para isso, os trabalhos estudados tratam desses três eixos temáticos (Estado, Direito à Educação e Judicialização), conforme demonstra o Quadro IV.

**Quadro IV.** Estado, direito à educação e judicialização como eixos temáticos nas produções acadêmicas analisadas.

| <b>CATEGORIA I</b>  |  |  |   |
|---------------------|--|--|---|
| <b>Autora e Ano</b> | <b>Eixos Temáticos</b>   |  |   |
|                     | <b>Estado</b>  | <b>Direito à Educação</b>  | <b>Judicialização</b>   |
| Poloni (2017)       | Estado democrático de direito, responsável pelos direitos sociais. | Direito de todos, público e subjetivo; direito social dos cidadãos.                                      | Demandas judiciais para o cumprimento dos direitos sociais pelo Estado; intervenção do Poder Judiciário.                    |
| Macedo (2018)       | Estado democrático e social de direito.                            | Direito social fundamental; direito humano; direito público e subjetivo de pessoas físicas ou jurídicas. | Atuação e interferência dos órgãos do Sistema de Justiça para exigibilidade do direito; judicialização da política pública. |
| Silva (2018)        | Estado moderno, democrático e de direito.                          | Direito social.  | Atuação do Poder Judiciário para proteção e garantia do direito que o Estado não oportuniza.                                |
| <b>CATEGORIA II</b> |  |  |   |
| <b>Autora e Ano</b> | <b>Eixos Temáticos</b>   |  |   |
|                     | <b>Estado</b>  | <b>Direito à Educação</b>  | <b>Judicialização</b>   |
| Silva (2016)        | Prestador de serviços, com deveres sociais;                        | Direito social, direito humano fundamental, público e subjetivo.   | Exigibilidade do direito, por meio do Poder Judiciário, quando  |

|                      | Estado democrático de direito.  |   | comprovada omissão dos poderes competentes cumprir o dever; atuação do poder judiciário na política educacional.   |
|----------------------|---|---|--|
| Taporosky (2017)     | Instituição que concretiza direitos sociais; Estado democrático destinado a fins sociais.                           | Direito social de titularidade coletiva; direito subjetivo. | Interferência dos atores do Sistema de Justiça nas políticas públicas realizadas ou não pelo Poder Executivo; judicialização da política.                        |
| Jochi (2018)         | Instituição política; garantidor dos direitos sociais; implementador de políticas públicas; democrático de direito. | Direito social, público e subjetivo.                        | Cumprimento da lei e tutela das políticas públicas.  |
| Oliveira (2019)      | Estado de bem-estar social; prestador de serviços públicos.   | Direito público e subjetivo.                                | Intervenção judicial para exercício dos direitos não garantidos; judicialização das políticas públicas; via judicial para resolução de questões administrativas. |
| <b>CATEGORIA III</b> |   |   |  |
| Autora e Ano         | Eixos Temáticos   |   |  |
|                      | Estado  | Direito à Educação  | Judicialização   |
| Oliveira (2011)      | Estado de bem-estar social; Estado democrático de direito desenvolvido e de cidadãos plenos.                        | Direito público, subjetivo, social, gratuito e obrigatório. | Judicialização da política; atuação de instituições jurídicas na esfera pública dos direitos.  |
| Oliveira (2015)      | Estado como provedor de direitos.   | Direito social, público e subjetivo.                        | Atuação de instituições jurídicas para exigibilidade do direito; judicialização da política.   |
| Feldman (2017)       | Estado democrático; Estado constitucional; Estado social de direito.  | Direito social, público, subjetivo, exigível.               | Judicialização da política; atuação do Sistema de Justiça.   |

Fonte: Elaborado pela autora.

De forma didática, o Quadro IV informa em cada categoria o conceito chave que cada autora traz sobre Estado, Direito à Educação e Judicialização, que são temáticas interligadas e indissociáveis. Não é possível estudar Judicialização sem compreender e definir o percurso histórico e teórico do Estado para então se compreender o Direito.

Todas as produções se aportam nos documentos normativos nacionais ao definirem o direito à educação como de caráter social, ou seja, que requer do Estado a produção e implementação de políticas públicas eficientes. Nesse sentido, fazem uma discussão sobre o Estado mínimo e neoliberal e a falta de execução do direito à educação, no que concerne à oferta de vagas necessárias para atender ao público de crianças em idade de 0 a 5 anos. Diante disso, defendem a concepção do Estado de Bem-Estar Social

e Democrático de Direito, que presta serviços públicos e zela pelo cumprimento dos direitos sociais.

Trabalhar a questão do direito educacional significa tratar de questões como Estado e políticas públicas, uma vez que o pressuposto do direito à educação é o direito humano à igualdade de condições, que deve ser garantida na escola, no currículo e nas relações educativas que se estabelecem desde o direito prescrito na legislação até a prática desse direito efetivado.

Tendo o Estado o dever de ofertar vagas, a ausência da prestação dessa oferta requer uma ineficiência que demanda a atuação do Poder Judiciário nas esferas executivas para a resolução de questões administrativas, fazendo cumprir as leis vigentes. Dessa forma, tratar da judicialização significa abordar a atuação de instituições jurídicas na política.

Diante dos dados apresentados, o Capítulo II, a seguir, trata da discussão do direito por vagas nas instituições de Educação EI sob a perspectiva das produções acadêmicas brasileiras que se destinaram a estudar o processo de judicialização, apontando as discussões teóricas em cada categoria.

## CAPÍTULO II

### O DIREITO A CRECHES E PRÉ-ESCOLAS NAS PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE JUDICIALIZAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo descreve e narra o levantamento de teses e dissertações realizado nas plataformas da CAPES e da BDTD entre 2009 e 2019, e articula as discussões presentes no capítulo anterior, que apresentou a historicidade da concepção do direito à educação infantil, baseando-se em Tate e Vallinder (1995), Kramer (1988), Kuhlmann Junior (2000, 2015), Cury (2002, 2013), Bobbio (2004), Carvalho (2004), Fontes (2006), Coutinho (2006), Casagrande (2008), Barroso (2009), Ferreira e Garms (2009), Ferreira (2010), Fonseca e Pimenta (2012), Kim e Perez (2013), Ranieri (2013) e Paschoal (2020).

Desse modo, os subtemas “Estado”, “Direito” e “Judicialização” são abordados em todas as categorias, a partir do que trata cada produção. As dissertações e teses analisadas concordam que a educação é um direito social, e como tal é fruto de conquistas e lutas populares, aparecendo na CF de 1988 pela primeira vez como um direito da criança. Em todas as categorias analisadas, os trabalhos apontam para a priorização de recursos e oferta de vagas na subetapa obrigatória da Educação Infantil, que é a Pré-Escola, atendendo crianças de 4 e 5 anos de idade.

O capítulo está dividido em subseções, organizadas a partir das categorias de análise apresentadas no Quadro I, que são: 2.1 Ênfases do direito de acesso na Educação Infantil; 2.2 Perspectivas dos atores envolvidos sobre as decisões judiciais na Educação Infantil; 2.3 (Des)interação entre os poderes Judiciário e Executivo nas decisões relativas ao direito pela Educação Infantil. Embora as categorias tenham sido organizadas por temáticas afins, a descrição dos estudos realizados se dá de forma cronológica, começando pelas pesquisas mais antigas até as mais recentes, dentro de cada categoria.

#### **2.1 Ênfases do direito à Educação Infantil**

Na primeira categoria de análise estão presentes uma tese e duas dissertações que estudam as ênfases da judicialização da EI e sua perspectiva conceitual. São os trabalhos de Poloni (2017), Macedo (2018) e Silva (2018), cujo período de pesquisa e palavras-chave estão organizados no Quadro V a seguir.

**Quadro V.** elementos descritores de pesquisa da Categoria I.

| <b>Autora e Ano</b> | <b>Palavras-chave</b>   | <b>Período</b> |
|---------------------|---|----------------|
| Poloni (2017)       | Direito à educação; Judicialização da educação; Educação Infantil; Creche; Paulo Freire.                    | 2014 a 2016    |
| Macedo (2018)       | Judicialização da educação; Política educacional; Educação Infantil; Vaga em creche; Município de Curitiba. | 2015 a 2017    |
| Silva (2018)        | Judicialização; Educação Infantil; Sorocaba-SP; Políticas públicas para Educação Infantil.                  | 2004 a 2016    |

Fonte: Elaborado pela autora.

Para começar, Poloni (2017) aborda o direito constitucional de igualdade entre todas as pessoas e discute a educação como direito social indistinto, porém não efetivado para todos, tendo em vista dados estatísticos que revelam a grande desigualdade educacional no Brasil. Quando trata do direito da criança à EI, discute o percurso histórico de ação assistencialista, caritativa para um dever da família, com a obrigatoriedade de matrícula a partir dos 4 anos de idade, e com o dever de oferta gratuita, que deve ser cumprido pelo Estado e zelado pela sociedade, conforme apontam Kuhlmann Junior (2000) e Ferreira e Garms (2009).

Ao estudar as ações impetradas por pais e responsáveis junto ao MP para conseguir acesso em creches no município de Mauá (SP), a autora registra em sua hipótese central que o processo de judicialização por vagas, diante da negação do direito à EI, ocasiona uma conscientização das comunidades mais oprimidas acerca de seus direitos.

Para isso, concorda com Fonseca e Pimenta (2012) ao classificar a educação como direito humano e social que ainda precisa ser conquistado e garantido integralmente, mediante a real desigualdade de acesso e permanência, pontuando a necessidade de pesquisas sobre legislação de ensino. Assim, destaca que o percurso do direito à educação passa pela dinâmica de interesses políticos, econômicos e sociais, num contexto que, ao longo da história, privou a população desse direito (POLONI, 2017).

A escolarização no Brasil se tornou tardia, considerando as taxas de analfabetismo, o que demonstra a fragilidade do Poder Executivo em garantir que a população tenha acesso e condições de permanência na escola. Desse modo, a educação não se constitui ainda questão prioritária, pois, mesmo tendo a obrigatoriedade no teor da lei e a meta de universalização nos planos nacionais, faltam estrutura e investimento necessário para se garantir o atendimento. Conforme a autora, o direito não se faz de forma linear nem mecânica – pelas razões apresentadas, ainda não se conquistou a democratização dos conhecimentos formais escolares.



O caráter educacional infantil ainda é diverso. Na historicidade de sua concepção ainda permeia o universo doméstico e programas alternativos, carregando marcas do assistencialismo. Contudo, com a obrigatoriedade da matrícula a partir dos 4 anos de idade, são fundamentais o planejamento e o investimento, bem como a criação de políticas de apoio financeiro aos municípios. Segundo Fontes (2006), a reengenharia estatal e social se deu de forma excludente, mesmo diante da era dos direitos consagrados em lei. São direitos que não estão plenamente executados na ação, pois, conforme Oliveira e Paschoal (2020), há uma notória secundarização de investimentos e uma frágil priorização da educação para as crianças pequenas.

Em sua pesquisa, Poloni (2017) informa que a população paulistana considera a creche tão importante quanto a atenção materna, e que o direito da criança deve figurar nas políticas públicas que precisam reconhecer prioritariamente o direito à escola, desde os bebês, ou seja, desde a etapa não-obrigatória, de 0 a 3 anos de idade. Na perspectiva freiriana, a autora define categorias a partir dos conceitos de opressão, humanização, desumanização, conscientização, libertação e ação dialógica. Ela discute o direito numa perspectiva teórica e normativa, trazendo as constituições brasileiras, leis de diretrizes e bases e documentos complementares que tratam da educação, afirmando que o direito não efetivado carece de medidas para superar a desigualdade existente. Então nasce o debate sobre a judicialização como fenômeno que inaugura uma nova relação entre a educação e o judiciário, a fim de cumprir funções constitucionais. Nesse sentido, a autora destaca o dever do Estado com a educação, pontuando a legislação vigente, e especifica que a judicialização deve levar os atores do processo a terem conhecimento para lidar com essa nova demanda. Nesse caso, os profissionais da educação precisam estar capacitados e cientes desse fenômeno para melhor lidar com o mesmo.

Em seguida, Poloni (2017) aborda os desafios e os avanços da educação em Mauá, caracterizando seu *lócus* de pesquisa, evidenciando que o atendimento, em sua maioria, se dá com a camada popular de pouca escolarização, sendo que 40% recorrem junto ao Conselho Tutelar, 40% buscam a Defensoria Pública e 20% recorrem à Promotoria Pública. Para além do percentual, a autora avalia, por meio das entrevistas realizadas com a gestão de uma escola, professoras e mães, juntamente com a análise processual, que as famílias buscam vagas para poder deixar as crianças com segurança enquanto os pais trabalham, bem como acreditam que a creche é importante no desenvolvimento das crianças.

A insuficiência de vagas e a negação do direito à creche (sobretudo para os bebês) é notável na fala da gestora, que analisa haver inexistência de uma democratização do processo de comunicação e relação com a comunidade e as vias judiciais. Quanto às professoras, fica evidente a preocupação com as questões pedagógicas, uma vez que as decisões judiciais influenciam na quantidade de crianças e no atendimento em sala de aula. Nesse cenário, Poloni (2017) destaca um percurso desigual e exclusivo, em que poucos têm direito ao acesso em creches, contrariando a igualdade de direitos expressa nos documentos normativos que legitimam os direitos sociais.

A primeira dissertação estudada nesta categoria foi a de Macedo (2018), a qual identifica que não há consenso na definição do conceito de judicialização da educação, e destaca a tese de Romualdo Portella de Oliveira, defendida em 2005 na Universidade de São Paulo, como o ponto de partida para os estudos sobre a temática. A autora verifica em seu trabalho, por meio de análise empírica, em que medida o poder judiciário se configura como ator político, mediante a atuação do Tribunal de Justiça do Paraná na judicialização da EI em Curitiba.

A autora situa a educação como direito consagrado no ordenamento jurídico brasileiro, dispondo a educação como um direito social e fundamental, fruto de uma construção histórica e de transformações sociais. Assim, Macedo (2018) discorre uma linha temporal, desde a Declaração dos Direitos do Homem, em 1948, que atribuía à instrução/educação como direito universal de todo homem, necessário para construção de sua dignidade e formação cidadã, até chegar à definição de que os direitos fundamentais são direitos reconhecidos ou outorgados pelo Estado, ou seja, direitos constitucionalmente prescritos e normativos.

A partir dessa discussão, também está presente a concepção de direito positivo, definido com base em sua garantia em lei, sob proteção constitucional e jurídica. “Em suma, os direitos fundamentais consagram direitos subjetivos individuais e impõem obrigações de cunho objetivo aos poderes públicos” (MACEDO, 2018, p. 21). Nesse sentido, os direitos fundamentais são as condições de existência do Estado Social de Direito (SARLET, 2005 apud MACEDO, 2018), regulamentado na relação indivíduo-Estado, e estão postos na CF/1988 como direitos de efeito imediato, o que significa que os direitos sociais fundamentais proclamados na Carta Magna possuem normas de aplicabilidade imediatas de prestação do Estado, mesmo que pela via jurisdicional.

Segundo Casagrande (2008), esse processo se dá pela transformação política do Judiciário, a partir de seus condicionantes nacionais e da constitucionalização do direito,

com poder de revisão dos atos dos demais poderes. Diante disso, a via jurisdicional para a efetivação do direito educacional se configura como a politização do cenário jurídico, afim de exigir a prestação do direito pelo Estado.

Nesse cenário, Macedo (2018) considera o atendimento não obrigatório das crianças de 0 a 3 anos uma das razões para o déficit de vagas em creches, mas destaca que, por conta de a educação ser um direito individual e subjetivo, reconhecido na constituição e nos documentos complementares, é passível de exigência e resulta na judicialização. A revisão teórica aponta os limites do Estado Social de Direito, destacando que os direitos sociais são uniformes e, por isso, baseados em regras de julgamento que podem resultar num direito discriminatório, desigual, argumento de disputa por prestação estatal, mediante as políticas públicas.

Então, a educação é definida nesse contexto como instrumento da ação política e de natureza pública, permeando os fundamentos e finalidades do Estado. Ao centrar atenção na EI, a autora observa que as suas raízes históricas estão ligadas ao caráter assistencialista, e descreve brevemente a legislação complementar que a garante como direito da criança, impondo ao Estado o dever de criar condições objetivas de garantia dessa premissa constitucional indispensável.

Ao apontar o conceito de judicialização da educação, corrobora que há dissenso na sua definição, mas as concepções analíticas pressupõem que se trata da interferência do Sistema de Justiça no processo político dos poderes eleitos, que são os poderes Executivo e Legislativo, decidindo a respeito da garantia dos direitos constitucionalmente normatizados. Além disso, os conceitos nesse território estão ligados a termos como “justiciabilidade” e “jurisdição”<sup>10</sup>. Nesse sentido, a judicialização está ligada a um amplo contexto social e cultural de lutas pela efetivação dos direitos sociais e pela ação dos poderes legislativo e executivo, mediante a reengenharia do Estado, conforme traçou Coutinho (2006) e segundo a definição de Carvalho (2004), bem como as condições necessárias para ampliação desse fenômeno, que foram descritas por Tate e Vallinder (1995).

Sobre o contexto juspolítico contemporâneo, Macedo (2018) aborda o controle jurisdicional das políticas públicas como uma atuação que não é neutra nem desprovida de interesses políticos, em que ocorre um deslocamento da agenda política para o cenário

---

<sup>10</sup> O termo justiciabilidade designa a possibilidade de buscar a garantia dos direitos por meio do Poder Judiciário. O termo jurisdição, etimologicamente se refere a administrar a justiça, ou seja, se trata de solucionar conflitos, concretizando os direitos e ministrando a justiça.

jurídico, acarretando demandas internas de disputa política. Destarte, na arena judicial, em consonância com o ideário democrático, se instala a busca pela construção de uma justiça mais humana, com menos posições burocráticas, arbitrárias e positivistas. Todavia, a autora afirma existir um despreparo jurídico para lidar com o tema, que envolve critérios técnicos específicos, como orçamento de despesas e receitas públicas, além da atuação de órgãos administrativos na efetivação dos direitos declarados que venham a ser reclamados em ações judiciais.

Em seguida, define o contexto da judicialização no município de Curitiba, situando a escassez de vagas para atender à demanda crescente pela creche, o que provoca um movimento de judicialização por matrículas, protagonizando a ação do MP e da Defensoria Pública. As decisões descritas no trabalho de Macedo (2018) se fundamentam nos argumentos constitucionais da CF, do ECA e da LDB.

Nas considerações finais, Macedo (2018) retoma o que significa judicializar, apresentando o problema pragmático da não preocupação do Judiciário quanto aos impactos das decisões nas questões orçamentárias e estruturais da agenda do governo e seus efeitos nas políticas educacionais. A autora também descreve a necessidade de uma análise crítica do contexto juspolítico contemporâneo, e sintetiza os resultados de sua análise no município de Curitiba (PR).

Ainda nessa primeira categoria, Silva (2018) situa a judicialização como uma questão cada vez mais recorrente no Brasil, que resulta de uma oferta inadequada ou insuficiente de um direito, e significa a intervenção do Poder Judiciário na proteção desse direito. Esse fenômeno sinaliza a necessidade de estudos e adequações das políticas públicas para a educação na primeira infância. Nesse sentido, a autora faz uma contextualização das políticas nacionais e internacionais para a infância, contornando o direito à educação na literatura legal/documentos. Dessa forma, traz a concepção de direito social, fundada no moderno Estado democrático de direito, com normas jurídicas que preveem o contexto, a vivência e os limites de cada cidadão. Essa concepção está estruturada na construção histórica temporal, vinculada ao mundo do trabalho, do crescimento das nações e das relações de produção, desdobrando-se numa arena conflituosa de discursos e exercício do poder.

A educação é colocada na Declaração Mundial de Direitos do Homem, de 1948, como mola propulsora para a construção da consciência do ser humano e seu reconhecimento de mundo. Concernente a essa colocação, avalia que a educação na CF está agregada aos conceitos de igualdade e pluralidade. Ferreira e Garms (2009) trazem

uma reflexão importante sobre a temática, ao analisar que, atualmente, “apesar de a educação infantil ter a garantia constitucional de acesso igualitário e universal, constata-se que a frequência está diretamente ligada ao rendimento mensal domiciliar” (FERREIRA; GARMS, 2009, p. 553). Isso significa que o direito da criança de 0 a 3 anos está condicionado não só à oferta de vagas nas instituições como também às condições materiais das famílias e de acesso à justiça.

Silva (2018) descreve minuciosamente os documentos que versam sobre a questão do direito educacional e aponta um avanço quanto à previsão legal do direito à educação, o que conclama avanços de programas e projetos derivados da política para responder a esses direitos, mediante os encargos e competências da União, dos Estados e dos municípios, estruturando um sistema sociojurídico e político para zelar e garantir os direitos *infanto-juvenis*.

Ao realizar análise da produção existente, a autora defende que o Poder Judiciário não foi idealizado como ator principal na efetivação de direitos, mas tem sido chamado a resolver e articular questões quando o Poder Político for insuficiente. A autora também discute a função e o conceito de políticas públicas “como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados” (BUCCI, 2006 apud SILVA, 2018, p. 63).

De acordo com Ranieri (2013), a concretização do direito à educação, inerente à sujeição do sistema jurídico, exige meios e recursos que precisam ser criados e dispostos para sua efetivação, mediante recursos financeiros, humanos e materiais. Dessa forma, a atuação do Poder Judiciário, juntamente com outros poderes, pode aprimorar o sistema democrático vigente, por meio da criação de políticas, fiscalização e ação ativa de cada um deles.

Continuando, Silva (2018) descreve em sua produção o resultado de entrevistas realizadas com diretoras, relatando que o papel dessas dirigentes é o de responsáveis pela interlocução pedagógica e administrativa das unidades escolares, que são caracterizadas como creches no município de Sorocaba (SP). Em sua análise, os sujeitos da pesquisa respondem sobre os desafios e efeitos impostos pelas decisões judiciais favoráveis à abertura de vagas nas creches, relatando então as implicações e as manobras realizadas no interior das instituições para acolher as crianças que chegam e inseri-las na realidade e rotina escolar. A autora também traz, nessa seção do trabalho, a implicação que as decisões têm nos recursos recebidos pelo poder público para a manutenção das creches,

e no material humano necessário ser dispensado para atender aos pequenos alunos em sua dimensão integral de desenvolvimento.

No palco dessa análise, destaca-se a necessidade de construção de novas creches e ampliação da oferta de vagas para o público de 0 a 3 anos de idade, bem como a adequação e manutenção dos espaços já existentes e do período ofertado para as matrículas (vagas por turno e tempo integral). Também evidencia a solicitação de maior número de funcionários e qualificação de profissionais que trabalham com os bebês e as crianças pequenas.

Para concluir, Silva (2018) afirma que a judicialização é cada vez mais frequente e abrange diversas regiões do país, principalmente os grandes centros metropolitanos, na medida em que os direitos historicamente conquistados são marginalizados. Assim, ela define a educação como política social, defende a prática dialógica entre Estado, família e sociedade quanto ao cumprimento do dever com a EI e informa que a judicialização traz suas urgências, seus responsáveis e ações que precisam ser colocadas em prática, destacando que o tema não se esgota nas pesquisas existentes, pois outros atores ainda precisam ser ouvidos para uma melhor dimensão e entendimento da temática.

Diante das pesquisas estudadas nesta primeira categoria, ficou evidente a preocupação em definir e contextualizar a EI como direito social, humano, público, subjetivo e de todos, mas que, mesmo com o amparo normativo e as políticas públicas vigentes, ainda não conseguiram dar conta de efetivar e garantir a oferta por meio de vagas necessárias para corresponder à demanda de crianças que precisam do acesso, sobretudo em creches – a subetapa com maior defasagem no atendimento.

As autoras apontam também que o percurso histórico das creches e pré-escolas no Brasil coloca o Estado como responsável por ofertar e manter a EI, que ao longo do tempo foi menos favorecida do que o Ensino Fundamental, sendo esse o que mais recebeu e recebe recursos e investimentos. Para concluir essa etapa, as autoras concordam com a definição de judicialização trazida em suas produções e reafirmam a emergência que as decisões judiciais provocam no trabalho escolar infantil, sendo soluções imediatas e pontuais.

## 2.2 Perspectivas dos atores envolvidos sobre as decisões judiciais na Educação Infantil

Quanto à segunda categoria de análise, aborda-se os efeitos/impactos das decisões judiciais no contexto da EI nos municípios, a partir dos trabalhos de Silva (2016), Taporosky (2017) e Oliveira (2019), e a perspectiva dos autores envolvidos, presente no trabalho de Jochi (2018), que se dedicou a estudar os efeitos da judicialização no trabalho docente, cujo período de pesquisa e palavras-chave estão organizados no Quadro VI abaixo.

**Quadro VI.** Elementos descritores de pesquisa da Categoria II.

| <b>Autora e Ano</b> | <b>Palavras-chave</b>  | <b>Período</b> |
|---------------------|--|----------------|
| Silva (2016)        | Educação infantil; Políticas educacionais; Judicialização da educação; Direito à educação.   | 2010 a 2015    |
| Taporosky (2017)    | Direito à educação; Educação infantil; Judicialização; Qualidade da educação; Políticas educacionais.                                      | 2005 a 2016    |
| Jochi (2018)        | Educação infantil; Creche e judicialização; Judicialização de matrícula; Judicialização de vagas; Trabalho docente; Professores de creche. | 2004 a 2016    |
| Oliveira (2019)     | Educação Infantil; Acesso; Judicialização.   | 2016 a 2018    |

Fonte: Elaborado pela autora.

A primeira pesquisa é de Silva (2016), que realizou um estudo de caso, analisando documentos oficiais e depoimentos de entrevistas dos atores envolvidos, sobre os efeitos da atuação do Sistema de Justiça nas políticas de EI no município de Araucária (PR), no período de 2010 a 2015, tais como aumento de alunos por turma, ampliação da oferta de vagas, alteração na forma como se organizava a fila de espera e diminuição do valor investido por criança.

Em sua produção, a autora inicia a discussão historicizando o direito à educação na primeira infância e apresenta um levantamento bibliográfico na BDTD em 2014, em que identificou que as pesquisas em judicialização da educação tinham como problemática central a busca por vagas, acionando a atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), do MP e do STF.

Dessa forma, a autora trabalha com o direito à EI no Brasil, definindo categorias de discussão como o histórico desse direito presente nas Constituições Federais, desde 1824, e em outras legislações específicas que regem a educação, como a LDB e leis complementares. Além disso, faz uma abordagem do atendimento escolar infantil quanto à faixa etária das crianças e a obrigatoriedade do ensino, a questão da gratuidade e da

qualidade do ensino ofertado, aportando discussão nos Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil, publicado em 2006, e também coloca em discussão o dever do Estado na oferta dessa etapa de ensino.

Em seguida, Silva (2006) chama a atenção para a desigualdade do acesso à EI disfarçada nos dados estatísticos apontados no Censo Escolar, disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), no Censo Demográfico (Censo) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Segundo a autora, o cenário macro das estatísticas pode esconder desigualdades relacionadas a localização (urbana, rural e regiões do país), a renda familiar per capita e a raça/cor.

Essas informações levantadas convocam os pesquisadores para uma reflexão teórico-crítica dos dados estatísticos. Sobre isso, a pesquisa aponta a necessidade de se discutir e estudar sobre as políticas de educação infantil e como elas influenciam na manutenção ou transformação da desigualdade de acesso à escola e, conseqüentemente, a desigualdade de distribuição do direito público, subjetivo e de todos à educação.

Dando continuidade à análise das pesquisas levantadas na etapa de revisão bibliográfica, Silva (2016) ainda traz os aspectos jurídicos na exigibilidade e garantia do direito à ei, destacando que a legislação reflete o posicionamento dos que lutam pela efetivação de um direito. De acordo com Bobbio (2004), a construção dos direitos emerge gradualmente das lutas pela emancipação e transformação humana das condições de vida e do resultado que essas lutas produzem. Dessa forma, o direito é uma construção social, arraigada nos embates que buscam efetivar mais direitos ou aperfeiçoar direitos já conquistados; a concepção de direito, portanto, é uma construção dinâmica e humana.

Diante do exposto, a autora apresenta os dados de sua pesquisa a respeito da atuação do Sistema de Justiça para garantir as vagas e o acesso a creches e pré-escolas no município de Araucária, comparando o número de alunos matriculados e a fila de espera da população com faixa etária de 0 a 5 anos que aguardam matrículas na EI. Ela conclui que o atendimento ainda é insuficiente para suprir a demanda/necessidade por vagas. Em relação ao processo de judicialização no município, a autora considera como eficaz quanto às decisões a favor da abertura de vagas, mas aponta que ainda tem sido incapaz de suprir a necessidade de oferta e atendimento às crianças.

Na segunda categoria de análise, Taporosky (2017) analisa os impactos das decisões judiciais na qualidade da oferta da EI, estudando ações coletivas nos Tribunais de Justiça do Brasil. Nesse sentido, a autora discute a qualidade como princípio do direito



e aponta a evolução do conceito de qualidade da EI, procedendo análise de documentos orientadores do MEC.

Segundo a autora, não basta ofertar vagas nas instituições de EI se não se planeja a qualidade dessa educação e as condições do ensino oferecido, colocando em pauta questões de infraestrutura, apoio técnico e financeiro, número de crianças por turma e por profissional, jornada e carga horária, bem como a formação dos profissionais que atendem essa etapa de ensino. Para o Poder Judiciário pleitear decisões a favor da abertura de novas vagas em creches e pré-escolas, é preciso considerar as dimensões que essas decisões revelam na qualidade do trabalho nessas instituições. Nesse sentido, o Poder Judiciário é um ator que influencia na implementação das políticas públicas.

Assim como Silva (2016), Taporosky (2017) também destaca os direitos no território das lutas sociais, não só pela sua garantia, mas também pelo seu reconhecimento. A esse respeito, Cury (2002) assevera que a declaração dos direitos sociais os coloca como ponto de partida das políticas públicas, recomendando que esses direitos sejam reconhecidos social e politicamente, também permitindo que sejam exigidos caso não haja sua efetivação.

Taporosky (2017) utiliza a literatura na defesa de que os direitos sociais são direitos humanos fundamentais e, portanto, coletivos. Ela historiciza o direito à educação considerando os fatores de gratuidade e obrigatoriedade, questionando sobre a importância de a educação ser definida como direito público e subjetivo. A relevância dessa caracterização é a de afastar qualquer interpretação minimalista de que os direitos sociais não podem ser acionáveis judicialmente, permitindo a garantia do Estado de executar o seu dever. Dessa forma, a questão “do direito público subjetivo, quando utilizada para proteger um bem que é ao mesmo tempo individual e social, deve se prestar à exigibilidade do caráter coletivo de tais direitos, ou seja, à exigibilidade de políticas públicas” (DUARTE, 2004 apud TAPOROSKY, 2017, p. 36).

Ao abordar a coletividade como característica desse direito, Taporosky (2017) cita Silva (2016), que teve seu trabalho analisado nesta categoria, para reforçar a compreensão de que a demanda coletiva de atendimento aos direitos sociais permite a (re)formulação das políticas públicas e sua implementação, por meio da disponibilização de verbas e realização do planejamento necessário para o seu cumprimento, avaliando os impactos e os efeitos da atuação do Sistema de Justiça na qualidade de oferta desses direitos. Segundo Kim e Perez (2013), assumir a responsabilidade pública da educação de qualidade significa considerar as dimensões ética, política e jurídica como fundamentais e

indissociáveis, numa relação dialética. Nesse parâmetro, envolve o controle e a exigibilidade do direito como condições fundamentais que não se separam e que conversam entre si, aparadas num modelo social democrático.

Taporosky (2017) apresenta de forma didática o território da EI como direito, descrevendo a origem das instituições e a previsão de atendimento à infância nas legislações brasileiras anteriores à CF de 1988. Em concordância com Kuhlmann Junior (2015), a autora avalia que o atendimento prestado às crianças era de caráter assistencialista, entre jardins de infância e creches. Para alguns pesquisadores, o primeiro se referia à atividade de educar, enquanto a segunda se prestava à assistência e ao cuidado de crianças. Porém, para Kuhlmann Junior (2015), essa defesa não pode ser dada de forma linear, reconhecendo esse ou aquele órgão como educacional ou assistencialista, tendo em vista que houve um percurso histórico, social e econômico interagindo com diversos temas, como infância, trabalho feminino, urbanização e capitalismo.

Ainda nessa perspectiva, a autora aborda que a previsão constitucional foi corroborada pelo ECA, pela LDB e por documentos complementares que trouxeram como resultado a garantia da creche e pré-escola como subetapas da EI, que, por sua vez, é a primeira etapa da Educação Básica. Essa etapa passou a ser uma das áreas prioritárias nas políticas públicas para a primeira infância, de acordo com a Lei nº 13.257/2016, que designou o Marco Legal da Primeira Infância.

Em continuidade, a autora discute a qualidade das condições de oferta da EI como princípio do direito à educação, mapeando as decisões proferidas em ações coletivas que exigiam o direito à EI. Ao verificar uma predominância de decisões nas regiões Sul e Sudeste, ela destaca a necessidade de maiores estudos sobre a temática, tendo em vista a desigualdade de acesso à justiça nas diferentes regiões do país, em especial a região Norte, onde foi encontrado um menor número de decisões judiciais. Desse modo, Taporosky (2007) conclui que ainda há muitos casos em que o direito à EI é negado, indicando que ainda existe resistência no reconhecimento desse direito como social e coletivo. A autora aponta o limite da interferência do Poder Judiciário em controlar as condições de oferta, indicando que há um aumento significativo das demandas coletivas que exigem o direito à EI.

No trabalho de Jochi (2018) foi dada ênfase aos professores e ao trabalho docente quanto à questão do requerimento por vagas, que, segundo a autora, é uma demanda cada vez mais crescente, por conta de questões estruturais familiares e sua relação com o mercado de trabalho. Ela traz as dimensões de atendimento às crianças nas instituições

escolares frente ao alto número de matrículas decorrente de decisões judiciais em favor da abertura de vagas e matrículas na EI.

A pesquisa foi realizada a partir de observação participante, diário de campo e entrevistas semiestruturadas, e trouxe uma relação entre política e prática ao colocar em pauta a influência do processo de judicialização na ação educativa das crianças, reforçando a questão de aplicação da legislação por meio de políticas públicas para dar condições ao trabalho pedagógico. Jochi (2018) se fundamenta na perspectiva histórico-cultural de Vigotsky, destacando os reflexos que as matrículas via ordem judicial têm no sistema educacional, aliados à desproporção da quantidade de crianças nas salas de aula por cada adulto/educador.

A partir disso, a autora apresenta um breve histórico sobre a creche no Brasil, destacando que entre as primeiras instituições de atendimento às crianças pequenas estavam as Rodas dos Expostos, das Santas Casas de Misericórdia, até por volta de 1950. Com o começo da industrialização, as mulheres trabalhadoras precisavam exercer trabalho extradomiciliar; surge, então, a necessidade de cuidado das crianças em instituições de caráter assistencialista. Nesse contexto, as creches nascem como direito das mães trabalhadoras, conforme apontam Kramer (1988) e Kuhlmann Junior (2000), considerando que as mulheres de famílias abastadas pagavam babá.

Atinente a esse percurso, as creches e pré-escolas só foram regulamentadas em 1988 na CF, conceituando a criança como sujeito histórico de direitos, mediante aporte legal, tendo como base a LDB, o ECA e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, publicadas em 2010. Diante do exposto, a autora chama a atenção para a singularidade dessa etapa da Educação Básica, considerando que a identidade da creche é distinta, pois trilha a junção indissociável do cuidar e do educar, na construção do desenvolvimento integral das crianças.

Ao situar a EI nas políticas educacionais, a autora destaca a participação dos municípios na efetivação desse direito. Ela coloca em evidência histórica a priorização dos recursos para o Ensino Fundamental e a baixa visibilidade da educação para a primeira infância nas ações dos governos, destacando a importância do reconhecimento da primeira etapa da Educação Básica para fins de exigibilidade do direito das crianças e financiamento dessa etapa.

Em continuidade, a autora situa a realidade em seu *locus* de pesquisa – o município de Sorocaba (SP) – e discorre teoricamente a respeito da judicialização, reafirmando o dever do Estado na garantia da educação e colocando o poder político vinculado ao

direito. Desse modo, os poderes locais, seus órgãos e agentes não são livres, pois devem respeitar, cumprir e zelar as normas jurídicas. Para isso, a autora traz o termo Estado de Direito e coloca o cidadão como titular do poder exercido por seus representantes de forma democrática, com fundamento no princípio de igualdade da justiça da CF. Nesse princípio, a concepção de direito à educação é tida como um direito fundamental, fundado na busca pela igualização das condições socialmente desiguais através da judicialização por vagas nas instituições escolares.

Para introduzir a análise dos atores envolvidos no fazer pedagógico mediante a judicialização por vagas, Jochi (2018) traz a reflexão de que os problemas que estavam restritos à administração educacional têm se tornado pauta no cenário de decisões judiciais, escondendo um jogo político e econômico que propõe soluções imediatas e paliativas de efetivação do direito educacional, adiando soluções que deveriam ser duradouras e necessárias, como a construção de políticas educacionais de atendimento escolar com boas condições de funcionamento.

Ao trazer a participação das professoras na sua pesquisa, a pesquisadora aponta os conteúdos abordados, destacando os desafios e possibilidades da atuação docente frente à judicialização por vagas em creches. Os sujeitos da pesquisa apontam que não é possível prever quando uma criança nova vai chegar à escola e destacam a implicação desse elemento surpresa no fazer pedagógico e na rotina escolar da creche. As docentes também argumentam sobre a necessidade de replanejar o percurso das atividades desenvolvidas para acolher e adaptar as novas crianças na rotina e organização da instituição. Outro aspecto apontado é a insuficiência de profissionais para atender o número crescente de alunos, resultando na terceirização e ampla contratação de estagiários.

Por fim, Jochi (2018) compreende que na ótica das professoras há entendimento da necessidade de abertura de vagas para atender ao direito das crianças, porém os sujeitos da pesquisa não concordam com a forma como se resolvem as decisões judiciais, uma vez que não há apoio pedagógico e estrutura adequados para receber o grande número de crianças, gerando superlotação das salas. A autora conclui com questionamentos, que destaca não terem respostas, mas atinam para a reflexão de pesquisadores a respeito das políticas neoliberais no campo da educação, sobretudo da subetapa não obrigatória da Educação Básica, que é a creche, em atendimento ao público de 0 a 3 anos de idade.

Também na segunda categoria se encontra o trabalho de Oliveira (2019), que discute como a judicialização por acesso à EI influencia as políticas públicas voltadas

para a expansão de creches no município de Rio de Janeiro. A autora introduz seu trabalho apresentando um histórico das instituições de EI no Brasil e acentua que esse processo de assistencialismo e negação de investimento para a educação na primeira infância ocasiona uma dívida histórica que afeta diversas gerações, sobretudo a parcela da população mais pobre, que não consegue pagar para ter acesso em instituições privadas.

Além disso, a autora pontua a dificuldade de os municípios cumprirem as metas dos planos municipais de educação no que se refere à expansão da EI, por falta de recursos e investimentos suficientes. Os campos de disputa entre sociedade e políticas públicas se ampliam, quando movimentos de pais e mães se mobilizam para buscar vagas, colocando em visibilidade a educação das crianças de 0 a 5 anos na agenda pública. Nesse sentido, reside a discussão sobre Estado, sociedade civil e políticas, suscitada no primeiro capítulo, que influencia as concepções de EI e também a formulação de políticas e programas para efetivá-la.

A esse respeito, Oliveira (2019) cita o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), que é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como uma forma de alcançar a efetivação das metas do PNE de 2014, visando a qualidade, a expansão, a construção e a melhoria de creches e pré-escolas. A autora pontua o desafio dos pequenos municípios de conseguir manter essas instituições e fazer cumprir as metas de universalização da pré-escola e o atendimento de pelo menos 50% das crianças que precisam de creches.

Enquanto o Poder Executivo dos municípios não resolve o impasse das políticas públicas de acesso e ampliação da EI, o Poder Judiciário resolve essas demandas de concessão de vagas, atuando sobretudo na etapa de 0 a 3 anos de idade. A autora evidencia esses dados no Rio de Janeiro: apesar de possuir uma ampla rede de atendimento educacional, essa capital ainda não supre a demanda existente para a escolarização na primeira infância. Oliveira (2019) descreve que, para conseguir vagas em creches municipais, é necessário aguardar liberação de edital com chamada, cadastro online e sorteio público. Além disso, ainda existe um critério de prioridade com pontuações que dispõem condições de acesso para baixa renda e situações específicas de cada família. Só a partir do sorteio é gerada uma lista de espera para alcançar essas vagas.

A relação entre oferta e demanda destacada no trabalho da autora evidencia uma disparidade, uma “conta que não fecha”, pois as vagas oferecidas não conseguem suprir a demanda de crianças que precisam do acesso. Judicializar vagas tem sido o caminho

que famílias encontram para garantir a matrícula imediata em creches, seja por meio de ordens judiciais ou pedidos administrativos.

Fazendo um apanhado do regime jurídico no Brasil e de seus signos linguísticos, Oliveira (2019) destaca que os direitos constitucionais e fundamentais são relativos às necessidades sociais de cada época. Do mesmo modo, as pesquisas de Silva (2016) e Taporosky (2017) fundamentam seus argumentos no direito social, público e subjetivo à educação, apontando o MP como órgão de destaque nessa área, juntamente com a advocacia e a Defensoria Pública.

O conceito de judicialização é apontado como o ato de levar ao Poder Judiciário uma demanda política e social em que o Estado deve intervir para garantir os direitos do cidadão. A autora estabelece uma diferença entre esse conceito e o de justiciabilidade ou justicialização, que se trata de uma proposta de jurisdição internacional, ultrapassando as fronteiras do Estado nacional, no que diz respeito aos direitos humanos. Quanto ao conceito de ativismo judicial, trata-se de uma postura do Poder Judiciário na solução de determinadas questões que poderiam ser resolvidas de forma administrativa.

Para concluir, Oliveira (2019) avalia que a judicialização não resolve o problema da falta de vagas, uma vez que não amplia a oferta de vagas, e sim atende às demandas momentâneas e específicas de insuficiência do serviço educacional. A incapacidade de superar o déficit entre demanda e oferta educacional alia-se com a falta de infraestrutura física, material e profissional para atender adequadamente o direito das crianças, pelas escolas serem distantes das residências das famílias e pela longa lista de espera, mesmo quando a secretaria municipal de educação afirma organizar o planejamento de vagas para o ano seguinte. A autora aponta a juridicização como caminho, uma vez que esse mecanismo favorece o debate com o Poder Executivo, juntamente com o embasamento jurídico, diferente da judicialização, que é um processo decisório imediato, despreocupado com as condições e com a qualidade de oferta.

Nessa categoria, as pesquisas estudadas buscaram evidenciar os efeitos/impactos da judicialização da educação infantil. Silva (2016) e Oliveira (2019) destacaram o sistema de espera em seus respectivos *lôcus* de pesquisa, e Taporosky (2017) apoiou seus estudos num âmbito mais amplo, em nível regional, identificando a desigualdade não só de acesso às creches e pré-escolas, mas também à justiça. Todas as pesquisas apontaram a insuficiência do atendimento educacional, reavivando o déficit existente entre oferta e demanda. Além disso, demonstraram que os impactos da judicialização vão além das políticas públicas, pois se situam no território da prática pedagógica nas instituições de

EI, que passam a enfrentar superlotação de salas de aula, escassez de recursos e falta de investimentos.

O trabalho de Jochi (2018) trouxe uma especificidade: a visão e as falas de professores que lidam com os impactos dos processos de judicialização da EI nas salas de aula. A sua produção, portanto, tem foco na prática pedagógica, em diálogo com a dualidade entre políticas educacionais insuficientes e decisões judiciais.

### **2.3 (Des)interação entre os poderes Judiciário e Executivo nas decisões relativas ao direito pela Educação Infantil**

A terceira categoria situa os trabalhos que versam sobre a interação entre os poderes Judiciário e Executivo. Seu contexto e suas palavras-chave estão dispostos no Quadro VII.

**Quadro VII.** Elementos descritores de pesquisa da Categoria III.

| <b>Autora e Ano</b> | <b>Palavras-chave</b>   | <b>Período</b> |
|---------------------|---|----------------|
| Oliveira (2011)     | Direito à educação; Judicialização da educação; Ministério Público.   | 1996 a 2010    |
| Oliveira (2015)     | Judicialização da Educação; Ministério Público; Conselhos Tutelares; Educação Infantil.   | 2009 a 2014    |
| Feldman (2017)      | Ministério Público; Educação Infantil; Direito à educação; Políticas educacionais; Termo de Ajustamento de Conduta; Judicialização da política; Sistema de Justiça. | 2008 a 2013    |

Fonte: Elaborado pela autora.

Oliveira (2011) atesta o crescimento no número de estudos sobre a temática e considera o MP, através de sua atuação (extra)judicial<sup>11</sup>, um dos responsáveis pela garantia do direito social à educação. Segundo os estudos da autora, a concepção de direito social aparece pela primeira vez na CF de 1934, e é produto de acontecimentos históricos no Brasil e no mundo, dentre os quais estão o fim da Primeira Guerra Mundial e a difusão das ideias da Escola Nova (OLIVEIRA, 2011).

Ao definir o direito à educação, a pesquisadora declara que a compreensão de direitos está articulada a uma questão sociopolítica, pela inexistência ou ineficácia de políticas e também ao fato de os sujeitos se perceberem como detentores de direitos. Sobre este último ponto, ela destaca que quanto maior a escolaridade dos indivíduos maior seu conhecimento sobre os seus direitos.

<sup>11</sup> Termo utilizado por Oliveira (2011).

A autora faz um apanhado sobre o direito à educação na história constitucional brasileira e aponta que a Constituição Cidadã de 1988 recebeu influência internacional, trazendo um conjunto de direitos como cláusulas pétreas, que são cláusulas que não podem ser modificadas. A atual Constituição trouxe também remédios jurídicos para a efetivação dos direitos, e inovou ao desvincular o MP de qualquer um dos três poderes (Executivo, Legislativo ou Jurídico), tornando-o instrumento da sociedade. Para Raniere (2013), o regime jurídico do direito à educação, na CF/1988, é complexo e envolve diferentes poderes e suas capacidades de exercício, enquanto o dever do Estado se efetiva por ações integradas e coordenadas de todos os entes federados, voltados para a ampliação do exercício desse direito.

A partir das definições preliminares, Oliveira (2011) trata da exigibilidade do direito à educação em Juiz de Fora (MG), analisando as ações e os principais atores na judicialização. Nesse sentido, a autora situa os contextos de acesso, permanência e qualidade, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, e dialoga sobre a atuação do MP e dos Conselhos Tutelares e o resultado das entrevistas realizadas com ex-secretárias de educação, com o Promotor da Infância e da Juventude do município e com os Conselhos Tutelares. Para isso, retoma os dados teóricos de seu estudo e conclui que a atuação do MP foi pouco expressiva e que outros órgãos são chamados a resolver problemas de demanda por vagas, como é o caso dos Conselhos Tutelares e da Defensoria Pública.

Segundo Casagrande (2008), a atuação do MP dá sentido republicano às decisões judiciais e se torna elemento racionalizador da democracia participativa, uma vez que encontra acesso às demais instâncias, estabelecendo diálogo com assistências sociais, promotorias, conselhos e outros órgãos, projetando-se muito além do âmbito local. Isso se justifica pelas ações civis públicas darem efetividade às normas constitucionais em todo o país, provocando visibilidade à relevância social da educação na primeira infância.

Para finalizar, a autora avalia que um direito social conquistado de forma individual, por meio da judicialização, gera efeitos nas políticas públicas voltadas para o setor educacional, e concorda com Casagrande (2008) ao definir a judicialização da política como o fortalecimento das instituições jurídicas e sua expansão na esfera pública dos direitos sociais. Ela defende a necessidade de audiências públicas para definir, junto à sociedade e órgãos responsáveis, prioridades e soluções de curto e longo prazo para expansão do atendimento educacional na primeira infância.



Ainda nessa categoria, Oliveira (2015) expande seus estudos em sua tese, destacando que o acesso à justiça tem crescido na sociedade moderna. Para isso, investiga a atuação dos atores judicializantes – o MP, os Conselhos Tutelares, a Promotoria da Infância e da Juventude e a Defensoria Pública – na garantia do direito à EI em Juiz de Fora (MG), entre os anos de 2009 e 2014. Tratando da judicialização da política, realiza um apanhado histórico e destaca que esse fenômeno foi importante para o controle da constitucionalidade dos direitos sociais. O controle da constitucionalidade é um instrumento jurídico a serviço de grupos, indivíduos ou minorias políticas que buscam reverter ações legislativas (CASAGRANDE, 2008).

A autora analisa que o acesso à justiça varia em cada estado e depende da organização política, judiciária e social. Também afirma que, no Brasil, o processo de expansão do acesso aos sistemas de justiça se deu a partir de 1988, com instrumentos de representatividade e manifestação política dos cidadãos e com o protagonismo do Poder Judiciário e do MP. Porém, a temática da judicialização da política ainda é conflituosa; opiniões contrárias afirmam que esse fenômeno pode apontar para a fragilidade da divisão dos três poderes (OLIVEIRA, 2015).

Sobre a judicialização da educação, em 1988 o Estado ganha primazia em relação à família no que se refere ao dever de ofertar a educação. Nesse decorrer, a autora traz a educação como direito universal, de todos, prezando pela igualdade, e avalia que o acúmulo da demanda se deu sobretudo a partir do FUNDEF, o que provocou a estagnação na oferta da Educação Infantil. Sobre isso, identificou em jornais e reportagens denúncias apresentadas a respeito da retração no número de matrículas.

Ao tecer relação entre federalismo e educação, Oliveira (2015) conceitua o primeiro como pacto político-administrativo que une as divisões territoriais de um país (estados, municípios e outros), com finalidade intergovernamental que objetiva garantir os direitos básicos, originários dos pactuantes. No Brasil, o Estado Federal tem caráter patrimonialista descentralizador, sem indicar igualdade na autonomia política, administrativa e financeira para todos os entes federados. Em seu texto constitucional, no Art. 1º, está regulamentado que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito” (BRASIL, 1988).

Essa compreensão é necessária para a execução de políticas públicas, uma vez que interfere nas competências de cada ente federado. Por meio de leis complementares os mecanismos de cooperação, tais políticas são cruciais para o atendimento aos direitos

sociais. Contudo, as demandas não se equilibram com os recursos disponíveis para investir e manter direitos em sua totalidade, como é o caso da educação nos quesitos de acesso, permanência e qualidade.

Fazendo um balanço sobre o financiamento e as políticas públicas para a infância, a autora discorre sobre a fragilização orçamentária dos municípios e a resistência do governo federal em investir na EI, e afirma que cumprir as metas de universalização trazidas no atual PNE exigirá empenho dos governos municipais, estaduais e da União.

Tratando do município que Oliveira (2015) estudou, observa-se que não ocorre um desequilíbrio entre a separação dos três poderes, e sim uma legalidade de ato administrativo, no cumprimento do direito previsto que não havia sido atendido por ineficiência do poder executivo. Para tanto, as despesas e receitas públicas e a qualidade do atendimento estão em jogo quando se trata de um não planejamento em relação ao número de matrículas por vias judiciais.

Apesar dos avanços denotados nos últimos anos, Oliveira (2015) destaca que ainda falta estrutura adequada e atores (quase) judicializantes<sup>12</sup> para atuarem nesse perfil de busca por vagas, que passam por critérios intensificadores da desigualdade de acesso. Além disso, a autora constata as limitações da judicialização e pontua que é necessário analisar melhor os efeitos desse processo, que denunciam a necessidade de mais investimentos no setor público, em detrimento dos números de matrículas em escolas conveniadas, o que aponta para uma isenção da responsabilidade de prover educação pública suficientemente acessível a todos.

Por fim, a pesquisa de Feldman (2017) trata dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) para educação infantil no contexto paranaense, e informa que grande parcela da população em idade pré-escolar se encontra excluída do direito à EI. Para isso, analisa que o MP é responsável por defender judicialmente interesses coletivos pelos direitos transindividuais e tuteláveis. Os TAC são instrumentos coletivos de demanda pela efetivação dos direitos a serem impetrados por diferentes órgãos como o MP, a Defensoria Pública, autarquias, associações ou mesmo entidades governamentais.

Esse mecanismo jurídico é acionado para a proteção dos direitos não realizados pelo Estado, mas que são garantidos em lei. No contexto da pesquisa de Feldman (2017), os TAC ganham centralidade com a atuação do MP e apoio da área de educação nas

---

<sup>12</sup> Termo trazido pela autora para explicitar a dificuldade de atendimento também pelos atores judicializantes, entre os quais se destacam os conselheiros tutelares, que nem sempre estão preparados para melhor encaminhar o caso das demandas por vagas, que por vezes são engavetadas.

Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente, no concernente à criação de novas vagas de EI, a partir de uma campanha debatida desde 2009, que previa o atendimento 100% de crianças em creches e pré-escolas.

Em sua análise, a autora localiza 37 casos extrajudiciais de demandas coletivas pela exigibilidade do direito à EI nas gestões municipais do Paraná, articulando as relações entre Estado e sociedade a partir da ação do MP e sua interlocução com os demais poderes. Destarte, define a judicialização – a partir de Barroso (2009) – como consequência do arranjo constitucional brasileiro, o que dialoga com Tate e Vallinder (1995) quando estes descrevem as condições necessárias para que esse fenômeno ocorra, com destaque para a morosidade dos poderes eleitos, a crise de legitimidade e representatividade do legislativo e a vontade política dos operadores do direito.

O Sistema de Justiça, para Feldman (2017), é um canal de disputa política por direitos. Na presente perspectiva, a autora discute que a judicialização pode representar uma problemática na questão da democracia, uma vez que o sistema judiciário não é um poder eleito e pode vir a tomar decisões autoritárias e meritocráticas. No entanto, ela sinaliza que até mesmo os poderes eleitos não conseguem representar a vontade de todos, correndo o risco da parcialidade.

Segundo Coutinho (2006) e Fontes (2006), a democracia brasileira é jovem e vem de uma constituição que canalizou as pressões sociais, saindo de um processo autoritário que abriu espaço para a exigibilidade da prestação dos direitos sociais. No entanto, Feldman (2017) chama a atenção para a dificuldade de a cidadania acontecer efetivamente pelas vias políticas tradicionais, posto que há uma diferenciação, feita por Barroso (2009), entre o Estado meramente democrático e o Estado constitucional democrático, por conta da limitação do poder e da elitização dos espaços representativos, seja nos poderes eleitos, seja nas esferas do poder judiciário.

Essa discussão abre cenário para a autora descrever sua análise teórica quanto à atuação do MP, colocando-o como espaço de tensionamentos e representante social vinculado ao Estado, que teve suas funções ampliadas com as novas leis. Segundo Casagrande (2008), esse órgão é uma instituição nacional que se configura como um dos poderes do Estado, ao lado do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, por meio de iniciativas judiciais e extrajudiciais.

A origem do MP está consolidada nos estados modernos. No caso brasileiro, seu novo perfil foi traçado pela participação articulada de seus membros no processo de reconstitucionalização do país, conforme aponta Casagrande (2008). Para Feldman

(2017), a atuação do MP ganha centralidade na defesa democrática da constitucionalidade nas ações coletivas. Dessa forma, nas ações relativas ao direito educacional de crianças, o MP se insere no cenário nacional com o projeto de abertura de vagas, para garantir o acesso da população fora da escola.

Essa atuação é verificada com perspectivas diferentes, sendo positiva por um lado, na medida em que consegue garantir ou beneficiar a consolidação do direito à EI, mas questionável por outro, uma vez que algumas decisões levam em conta um “corte” etário, por conta da não obrigatoriedade de matrículas de 0 a 3 anos de idade e da data limite para ingresso no Ensino Fundamental, bem como outras situações específicas não levantadas e aprofundadas pela autora.

O cenário de atendimento da educação na primeira infância ganha avanço com a criação e o funcionamento do FUNDEB, conforme já apontaram Ferreira e Garms (2009) e a pesquisa de Oliveira (2015). Porém, ainda não foi possível superar a exclusão das crianças ao espaço escolar infantil, bem como garantir a qualidade necessária para todos os estudantes de 0 a 5 anos. Nesse sentido, os estudos de Feldman (2017) apontam para o objetivo do MP de tornar a questão da educação uma prioridade nacional e estadual na fiscalização das condições de oferta das instituições e na superação das desigualdades de acesso, sejam elas de cunho social, étnico ou econômico.

O direito educacional se insere como central, reconhecendo os aspectos civil, político e social, conforme já demandado por Bobbio (2004) ao tratar da evolução dos direitos ao longo da história e ao definir o direito subjetivo, social e positivo. Cada direito corresponde a uma ação que deva assegurá-lo em sua integralidade e igualmente para todos. No caso da educação de crianças, esse direito não tem sido garantido como deveria, e se coloca a questão de tutela transindividual por sua efetivação, ou seja, a quem cabe a responsabilidade de zelar pela não violação desse direito.

Dentre as demandas educacionais, as ações coletivas de direito trazem à tona as reformas judiciais e a participação dos novos atores institucionais na tutela desse direito. O TAC, então, se insere como instrumento conciliatório menos dispendioso abrindo espaço de diálogo entre o MP e outros entes, cujo compromisso é o ajustamento de conduta para a eficácia e a ampliação dos direitos sociais e transindividuais.

A autora analisa que ainda existem desafios a serem superados e que a atuação da judicialização não tem sido suficiente na resolução das demandas educacionais. Assim, o direito educacional exigido pelas vias extrajudiciais denota a tutela e o caráter político do MP. No contexto do Paraná, os TACs possuem efeitos mais amplos do que as ações

individuais impetradas no Sistema de Justiça, tendo sido a abertura de vagas o pedido mais numeroso, dentre outras temáticas levantadas nos documentos analisados por Feldman (2017), nos quais se encontram também as questões de verbas e financiamento, alimentação e transporte, contratação de profissionais, conselhos, transferência, atendimento especializado e atendimento integral. Desse modo, as decisões relativas ao direito educacional na primeira infância vão além da questão por vagas – é uma luta que envolve diferentes dimensões desse direito.

O diagnóstico realizado em cada localidade aponta para um baixo número de atendimentos em creches, cujos pedidos específicos corroboram a secundarização da subetapa de 0 a 3 anos. Quanto à atuação dos promotores de justiça, a autora evidenciou que os maiores esforços de participação se davam nas cidades em que estavam alocados devido à proximidade geográfica, tendo um volume de processos secundarizados sem procedimentos. Além disso, os promotores recebiam dados de comarcas diferentes, o que pode indicar critérios de priorização por resoluções.

À guisa de conclusão, Feldman (2017) revela haver uma padronização de conteúdos e resultados em grande parte dos termos analisados, dando destaque à subetapa da pré-escola. Os compromissos firmados pelos TACs produzem, portanto, decisões que muitas vezes vão contra os princípios do direito subjetivo, impondo circunstâncias para se ter o direito de acesso, como, por exemplo, a exigência de frequência escolar. Assim, considera que o TAC é um meio de negociação entre a promotoria de justiça e a administração municipal na resolução de demandas coletivas por direito. Logo, a atuação do MP influencia no processo das políticas públicas e na ampliação e garantia dos direitos educacionais, por meio do diálogo e das resoluções deferidas pelos TACs.

Os três trabalhos desta categoria apontam para a relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mediante a judicialização da política, e trazem o MP como um dos principais atores na defesa da cidadania e do direito social à educação. Nas pesquisas de Oliveira (2011, 2015) em Juiz de Fora e de Feldman (2017) no Paraná se destacaram a atuação do sistema jurídico na esfera das políticas públicas e a insuficiência de resultados a nível macro para solucionar a ausência de vagas e a falta de acesso à EI.

Mediante o exposto, observou-se em todas as pesquisas analisadas que o conceito de direito à educação está arraigado na concepção trazida na Carta Magna – um direito fundamental, coletivo e subjetivo. Quanto à definição da judicialização, ainda é possível notar que não existe consenso em sua conceituação. No rol da EI, também fica claro que

todas as pesquisas colocam em evidência o direito das crianças pequenas de 0 a 3 anos de idade, apesar de não estar configurado como obrigatório em sua oferta.

Atinente a essas considerações, perpassam os desafios impostos pelas decisões judiciais na garantia do direito à EI, dando ênfase aos efeitos ocasionados pela atuação do Sistema de Justiça nas políticas públicas e na realidade de creches e pré-escolas, no que se refere à qualidade de ensino e ao atendimento às crianças, à demanda não só pela abertura de vagas, mas também pela infraestrutura e por condições adequadas para o desenvolvimento do trabalho pedagógico.

### CAPÍTULO III

#### OS DESAFIOS DA JUDICIALIZAÇÃO NOS SISTEMAS DE ENSINO: O QUE REVELA A PRODUÇÃO ACADÊMICA EXISTENTE

O atual capítulo busca responder ao objetivo de analisar os impactos da judicialização nos sistemas de ensino, de acordo com os resultados dos estudos acadêmicos, nas teses e dissertações. A discussão teórica sobre a judicialização da EI relaciona-se com a atuação do MP e dos juízes, situando o fenômeno da judicialização política, a fim de compreender de que forma a produção acadêmica identifica o desafio de garantir a abertura de vagas em creches e pré-escolas para atender à demanda de crianças fora da escola.

A judicialização da política educacional tem sido temática crescente nas pesquisas e no cenário da luta pela garantia dos direitos na primeira infância, o que gerou demandas ao Sistema Judiciário e impactos sobre a atuação dos poderes Executivo e Legislativo. Tais demandas apontaram para novos desafios e efeitos no sistema educacional, por meio da gestão e do planejamento municipal e no interior das escolas, seja por ações individuais ou coletivas impetradas judicialmente.

Este capítulo trata dos efeitos da atuação do Sistema de Justiça na EI analisados em produções acadêmicas, evidenciando os desafios trazidos nas proposições dos autores. Os resultados das pesquisas estudadas se alinham com as discussões apresentadas por Barreto (1998), Kuhlmann Junior (2000), Silveira (2002), Kramer (2003, 2006), Bobbio (2004), Coutinho (2006), Fontes (2006), Casagrande (2008), Ribeiro e Cornélio (2018), Silveira (2008), Ferreira e Garms (2009), Corrêa (2010), Cury e Ferreira (2010), Ranieri (2013), Cordão (2013), Lombardi (2014), Souza e Pimenta (2019) e Silveira e colaboradores (2020).

Desse modo, o presente capítulo dá continuidade à análise de dados e está organizado em três subseções, que são: 3.1 Atuação do Sistema de Justiça na Educação Infantil e os efeitos da judicialização; 3.2 Os efeitos da judicialização na(s) perspectiva(s) dos atores envolvidos; e 3.3 Implicações da judicialização na relação e na interação entre os poderes Judiciário e Executivo.

### **3.1 Atuação do Sistema de Justiça na Educação Infantil e os efeitos da judicialização**

Esta subseção reúne os trabalhos sobre as ênfases do direito à EI, em que se tece a descrição da análise e dos resultados de pesquisa de Poloni (2017), Macedo (2018) e Silva (2018), a fim de especificar os efeitos da judicialização no rol dos desafios e demandas do direito por vagas.

Neste primeiro estudo, Poloni (2017) analisa os diferentes olhares a respeito do direito à EI, nas perspectivas teórica e normativa, e anuncia a relação entre a falta de vagas em creches e a atuação da mídia na divulgação quanto à falta de atendimento, ao dar visibilidade às famílias que não conseguiram matricular as crianças pequenas e ao denunciar a deficiência de financiamento para suprir a demanda educativa nessa faixa etária. Além disso, os jornais apresentam proposições para solucionar o problema, a partir do movimento de ações judiciais, em vista da recorrência de casos e da desigualdade na fila de espera em Mauá (SP).

Destarte, a pesquisa permeia diferentes espaços para discutir a temática – pois analisa a divulgação midiática, o perfil e a opinião das famílias que buscam vagas para seus filhos (e sua visão quanto à ausência de atendimento) – e a visão das professoras de creches quanto à falta de vagas e às decisões judiciais.

Na ótica familiar, o direito à creche reverbera uma relação de necessidade dos pais de terem local seguro e apropriado para deixar as crianças enquanto trabalham, de modo que essas se desenvolvam integralmente. Nesse contexto, 90% das matrículas sem necessidade de liminar judicial são realizadas pelas mães; quanto ao perfil familiar, 80% das mães e dos pais de crianças atendidas em creches possuem renda mensal de até dois salários mínimos, em que 40% das mães são jovens com idade entre 20 e 35 anos, 50% delas são mães solteiras, e 20% necessitam de atendimento assistencial. O perfil familiar também deflagra uma escolaridade média de 60% das mães e dos pais que concluíram o Ensino Médio e trabalham com prestação de serviços (POLONI, 2017).

Quanto à atuação pedagógica evidenciada no estudo da autora, os resultados apontam para uma escolha profissional consciente, em que as professoras ressaltam gostar da profissão que escolheram e se preocupam com a especificidade da EI desvelada no binômio cuidar e educar (KRAMER, 2003, 2006). Além disso, a análise destaca a falta de valorização e o não reconhecimento profissional das pedagogas que atuam em creches, bem como a insuficiência de professoras formadas, posto que o número de auxiliares



contratadas é superior ao de pedagogas atuando, devido ao baixo investimento municipal nessa subetapa.

Enquanto a gestora de uma escola analisada destaca a relação com as famílias que vivem em situações de vulnerabilidade socioeconômica, ela explica que o critério de mães que trabalham já não é marcante na decisão de vagas, uma vez que o MP concede vagas para crianças, filhas de mães que não trabalham, considerando o direito da criança de frequentar espaços educacionais desde seu nascimento. Nesse cenário, a gestora destaca que o número de crianças dentro da sala de aula é superior à estimativa indicada, por conta das liminares que obrigam a matrícula mesmo sem vagas e sem condições estruturais. Isso demonstra que os impactos são controversos, pois na medida em que asseguram o acesso, precarizam as condições de trabalho e de atendimento.

Quanto aos processos analisados por Poloni (2017), foram “Mandados de Segurança por meio de Liminar”, realizados com ajuda de advogados, e petições impetradas junto à Defensoria Pública com “Ações de Obrigação de Fazer com Pedido de Tutela Antecipada”, constando um total de 144 instigados por mães e apenas 3 movidos pelos pais das crianças, encaminhados ao MP sob gratuidade de justiça. Nos processos são citados artigos e trechos da legislação nacional, tais como Art. 5º, inciso LXIX, Art. 6º, Art. 205, Art. 208 incisos IV e VII, §1º e §2º, Art. 211 e Art. 227, §2º e §3º da CF/1988; Art. 54, inciso IV e V do ECA/1990; e Art. 30 da LDB/1996.

Diante do exposto, a perspectiva jurídica do direito à creche não pode se dar com limitações orçamentárias, devendo ser ampla e irrestrita. Existem pais que ficam à margem desse processo, pois, mesmo havendo a possibilidade da judicialização, muitas famílias aguardam em filas de espera sem buscar o remédio jurídico e sem conseguir vaga. Ao tratar da omissão do Poder Executivo, o defensor público relata a necessidade de um trabalho de conscientização dos direitos, dando visibilidade àqueles que estão ausentes e à margem da sociedade, numa situação de opressão e de direitos violados.

Sobre isso, Silveira (2002) ressalta que o controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos se configura como um dos meios de limitar o exercício do poder, sendo, assim, um instrumento de garantia de que os direitos previstos na Constituição sejam colocados em prática, aferindo a compatibilidade das normas constitucionais com as normas inconstitucionais. Para isso, conforme já salientado também por Casagrande (2008), o controle constitucional e jurisdicional atua em defesa dos direitos previstos, por meio das ações jurídicas – chamadas de remédios jurídicos –, caso o que está previsto na

Constituição e em suas leis complementares não seja efetivado por ação ou omissão do Executivo.

Portanto, o trabalho de Poloni (2017) não se debruça especificamente sobre os efeitos da judicialização, mas sim as dimensões da reivindicação pelo direito à creche por vias judiciais, analisando dados apresentados pelos protagonistas desse processo, ou seja, nas perspectivas familiar, pedagógica e jurídica. A sua pesquisa revela que a judicialização traz implicações no contexto pedagógico das creches, pois o número de crianças atendidas é superior ao que a instituição está preparada, tanto em relação aos recursos humanos quanto aos recursos materiais disponíveis.

Em outras palavras, a ação do MP em conceder vagas não se preocupa com o que será feito e como será a qualidade da educação e do cuidado nas creches – o importante é que o direito de acesso da criança está sendo cumprido. A autora destaca que esse contexto pressionou os governos municipais para o investimento nas instituições de EI, mesmo que por um movimento de ampliação “forçado” juridicamente.

Nesta categoria, Macedo (2018) percorreu sua pesquisa sobre a ausência ou insuficiência do Poder Público frente ao direito de EI, avaliando a judicialização em Curitiba, município com número crescente de processos judiciais que pleiteiam vagas em creches. Acerca disso, a referida pesquisa avalia a judicialização mediante duas características do controle constitucional: a primeira é a ausência, definida por Silveira (2002) e por Ranieri (2013), respectivamente, como ação por omissão ou como a incapacidade do Estado frente a um direito; e a segunda é a insuficiência ou ineficácia das políticas e do serviço para a garantia do direito, conforme já apontado por Cury e Ferreira (2010).

Macedo (2018) analisou processos judiciais no Tribunal de Justiça do Paraná e identificou que a oferta de vagas está aquém da demanda de crianças de 0 a 3 anos, cuja fila de espera feita pelo município estabelece prioridades e não consegue suprir o público, mesmo numa realidade de expansão do atendimento.

Os recentes investimentos em políticas públicas para EI no município de Curitiba não têm sido suficientes, o que intensifica o efeito da judicialização, principalmente entre 2015 e 2017, cuja proporção é de 98% de aumento no número de decisões judiciais por vagas em creches, resultando num total de 322 decisões, das quais 98,43% foram deferidas favoráveis e 1,57% desfavoráveis (MACEDO, 2018). Assim, apesar de um baixo percentual de decisões desfavoráveis, acredita-se haver um entendimento quase unânime quanto à defesa das matrículas por decorrências jurídicas.

No contexto da pesquisa, a maioria das decisões em 2015 se deu de forma monocrática, proferida por um relator e sem necessidade de acórdão. Em 2016, as decisões foram julgadas coletivamente, submetendo-se a recursos mediante acórdão. Já em 2017 ocorreu uma totalidade de 100% das decisões por acórdão. Segundo Macedo (2018), existem duas vertentes de argumentação nas decisões, uma de característica jurídica, em que os magistrados emitem decisões segundo o viés normativo, e outra de caráter político, em que magistrados consideram pontos importantes das políticas públicas antes de deferir resultados, como questões orçamentárias, por exemplo.

Nas decisões favoráveis influenciadas pelo caráter jurídico e normativo do direito, se fazem menção aos Art. 5º, inciso XXXV, Art. 6º, Art. 205, Art. 206, Art. 208, inciso IV, Art. 211, §2º, Art. 227 da CF/1988; e ao Art. 4º, incisos IV e X, Art. 21, Art. 29 e Art. 30 da LDB/1996. Quanto à decisão negada, recorre-se aos artigos já citados da CF/1988 e mais ao seu Art. 214, aliado ao PNE, explicitando que o município não tem dever de cumprir a liminar, uma vez que já atingiu a meta estimada de atendimento no período.

Os tipos de processos são em sua maioria ações individuais, sendo a única TAC realizada entre 2008 e 2009, cuja demanda coletiva não surtiu o efeito desejado. Quanto à interpelação jurídica, o município se viu obrigado a expandir o acesso nos centros de EI para não precisar pagar multas diárias pela falta de vagas. Macedo (2018) encontrou um dado importante a ser debatido, que foi a tentativa de barrar as ações jurídicas, em que a Procuradoria municipal solicitou suspensão das liminares, justificando haver investimento acima do percentual obrigatório, e o prejuízo na qualidade de oferta da educação para as crianças pequenas, tanto no tocante à infraestrutura quanto na questão da saúde, devido à sobrecarga de crianças em salas de aula. No entanto, o histórico de dois anos de suspensão de liminares e a interposição de recursos não foram capazes de deter o avanço das ações jurídicas.

Nesse contexto, nota-se um embate juspolítico, uma arena de disputas entre a interferência judicial e o campo das políticas públicas na tutela do direito à educação das crianças de 0 a 3 anos. O efeito da judicialização é fortemente presente na subetapa da creche e desvela uma situação de desfavorecimento quanto ao financiamento e à ampliação de oferta, ao tempo em que os argumentos jurídicos minimizam o critério da municipalidade e sua condição orçamentária.

Para a autora, o posicionamento do Tribunal de Justiça do Paraná é pacífico, refuta critérios político-econômicos e interfere diretamente no planejamento dos poderes eleitos, ao dar prioridade absoluta à criança em detrimento da estrutura municipal para receber

demandas imediatas superiores aos seus recursos. Ao mesmo tempo, se posiciona em favor dos recursos impetrados pela Procuradoria de Curitiba, mesmo que não sejam definitivas.

A ausência de consenso na definição da judicialização da educação demonstra um movimento que Macedo (2018) caracteriza de “contrafluxo”, no qual concernem diferentes visões e posicionamentos a respeito da temática, sejam por medidas judiciais ou extrajudiciais, e evidenciam que o Brasil não dispõe de mecanismos eficazes para a tutela coletiva dos direitos em relação à sua demanda. A autora também pontua que o Tribunal de Justiça parece não saber como lidar com a judicialização, por não manter uma linearidade nas decisões, desvelando a fragilidade e o despreparo do Sistema de Justiça.

Para concluir, a autora situa a importância do Ministério Público no cenário da judicialização por meio de pressões extrajudiciais, enquanto a Defensoria Pública e o Tribunal de Justiça atuam judicialmente para oferta de vagas. Assim, não bastam aspectos normativos de ajuizamento de vagas; é preciso uma análise pragmática das decisões judiciais na realidade da educação municipal, a fim de se evitar efeitos negativos no interior das instituições, pela falta de planejamento orçamentário que pode resultar na má qualidade de oferta e atendimento.

No contexto da cidade de Sorocaba, Silva (2018) analisa que, a partir de 2014, com a criação do Cadastro Municipal Unificado, a demanda por creches ficou mais evidente, pois antes os pais ou responsáveis colocavam o nome das crianças em diferentes filas de espera, dificultando a mensuração do quantitativo real dessa demanda. Paralelo a isso, houve o crescimento no número de ordens judiciais, sobretudo na procura pela Defensoria Pública para a garantia do acesso em creches.

Ao descrever e caracterizar o *lócus* de estudo, a autora analisa documentos municipais que versam sobre a EI e identifica um aumento de quase 100% da quantidade de crianças na sala de aula, em decorrência do cumprimento de ordens judiciais e extrajudiciais para matrícula, o que provoca a superlotação do ambiente escolar e ocasiona má qualidade de oferta, risco de adoecimento e falta de profissionais para dar conta do número de crianças atendidas, conforme estabelecido nas diretrizes e orientações que tratam da relação adulto-criança em sala.

Tal relação se deve não só às ordens expedidas judicialmente, que obrigam o poder administrativo municipal a cumprir sob pena de multas, mas também às solicitações do Conselho Tutelar. Apesar dos esforços de atendimento, o problema de déficit de vagas em relação à demanda existente não diminuiu, tornando-se uma questão persistente na

realidade sorocabana. Diante disso, ressalta-se a colocação de que o Estado funciona de forma deficiente, sem atender às demandas da população, conforme apontado por Coutinho (2006) e Fontes (2006).

Silva (2018) pontua regionalmente as ênfases dos encaminhamentos por vagas em creches, e considera que a região norte do município estudado apresenta uma proporção maior de demanda se comparada às demais zonas territoriais, pois na zona norte há um quantitativo maior de escolas do que nas demais. Quanto à idade das crianças que mais se avolumam na sala de aula, são os bebês de 1 a 2 anos que estão mais suscetíveis aos efeitos da superlotação. Desse modo, além da questão da falta de vagas, a distribuição das crianças é um desafio para o município, por causa do aumento desproporcional de solicitações e da falta de planejamento para uma oferta equitativa.

Em sua pesquisa, a autora realiza coleta de dados com gestores de creches e identifica um percentual de 90% de diretores do sexo feminino, o que revela que a questão de gênero ainda persiste, refletindo o conceito de maternagem muito arraigado na concepção de educação na primeira infância (KUHLMANN JUNIOR, 2000).

A discussão sobre a judicialização está em torno da resposta dos 20 diretores participantes da pesquisa, como uma devolutiva que avalia os impactos nas instituições. Além de destacarem a discrepância entre demanda e oferta, pontuam a necessidade de se realizar um levantamento por idade e por região, para melhor distribuir as vagas, cuja maior demanda é de crianças entre 1 e 2 anos. O motivo para o descompasso entre oferta e demanda se deve a questões como condição social das famílias, maior população na zona norte e a falta de creches.

Enquanto isso, os diretores também relatam a justificativa dos pais em buscar vagas, sendo sua maioria a necessidade de ter onde deixar as crianças para poder trabalhar, não ter condição financeira de custear instituição particular (escola privada) ou babá, e em minoria se preocupar com o direito e com o desenvolvimento da criança, por meio da socialização e do atendimento escolar. Entre os argumentos para buscar o poder judiciário estão a demora de conseguir vaga pelo cadastro unificado e a falta de vagas próximas à residência, encontrando na judicialização uma resposta mais rápida à necessidade de acesso.

O excesso de decisões judiciais e a insuficiência de atendimento implica a falta de materiais e de funcionários nas instituições, problemas com espaço físico, superlotação nas salas de aula, necessidade de mudança do planejamento e do projeto pedagógico para atender os novos alunos em processo de adaptação, prejuízo no atendimento (em que se

prioriza o cuidar ao invés do educar pedagógico), estresse da equipe pedagógica, diminuição da segurança oferecida para as crianças e insalubridade. Nesse sentido, a dificuldade não está apenas em administrar os recursos financeiros e materiais, mas também em gerir o processo pedagógico.

Para Barreto (1998), a forma como a EI se expandiu no Brasil, sem investimentos técnicos e financeiros necessários e suficientes, caracterizou um atendimento de guarda em creches, com padrões inferiores aos desejados, sobretudo para as famílias de baixa renda. Essa situação persiste no cenário atual; os dados fornecidos por Silva (2018) revelam que as creches têm servido de “depósito” de crianças, sem que haja planejamento, distribuição e priorização na qualidade de atendimento, ou seja, há uma superposição dos direitos, pois garante-se o direito de acesso e fere-se o direito da qualidade educacional.

Os relatos dos diretores informam que é necessário que o município de Sorocaba adira a novas creches no modelo projetado pelo FNDE, além de ser preciso uma melhor organização sobre a realidade municipal, para se ampliar a oferta e buscar alternativas que diminuam as ações da judicialização e os seus efeitos negativos nas creches. Ainda assim, Silva (2018) aponta, nos resultados de sua pesquisa, que há falta de visão pedagógica da primeira infância por parte do poder público, tendo em vista a ineficiência das políticas públicas educacionais nessa subetapa da EI, e que faltam critérios para qualidade de atendimento, ocasionando insuficiência de recursos humanos, físicos e materiais.

Ao trabalhar as ênfases do direito à EI, esta categoria avaliou que a perspectiva jurídica tem sido mediadora não só da solução de vagas, mas também da conscientização dos direitos, numa nova relação entre comunidade, escola e MP (POLONI, 2017). Também revela uma luta social e histórica em permanente construção, em que a diferença de visões e os constantes embates juspolíticos trazem reflexões sobre a tutela dos direitos e a ineficiência das políticas públicas para atendimento prioritário e integral do direito à educação, conforme apontado pela análise de Macedo (2018).

Além disso, a relação entre a realidade municipal de atendimento e a ênfase das solicitações tem sido díspar, conforme apontou Silva (2018), que traz discrepância entre o direito de acesso e o direito de qualidade, sob o silêncio do Poder Executivo diante das implicações provocadas pela judicialização, o que difere do contexto de Curitiba, em que Macedo (2018) evidenciou um posicionamento do poder administrativo municipal para barrar as ações jurídicas desenfreadas que estavam afetando a rotina educativa das creches. Assim, sobressai a necessidade de compreender os efeitos da judicialização sob

as perspectivas dos atores envolvidos nesse processo, seja na esfera política, jurídica ou pedagógica/educacional.

### **3.2 Os efeitos da judicialização na(s) perspectiva(s) dos atores envolvidos**

Apesar de na categoria anterior o trabalho de Silva (2018) trazer a perspectiva dos diretores sobre os encaminhamentos e as solicitações por vagas de maneira jurídica, sua pesquisa teve foco na questão do direito das crianças. Entrementes, é nesta categoria que os trabalhos se debruçam na visão de diferentes atores sobre os efeitos da judicialização no ambiente pedagógico. Estão organizadas nesta subseção os trabalhos de Silva (2016), Taporosky (2017), Jochi (2018) e Oliveira (2019).

A produção de Silva (2016) avalia os efeitos da judicialização nas políticas públicas em Araucária e anuncia o aumento de matrículas na EI, com crescimento de 62,8% para as matrículas em creches, entre 2008 e 2013, e de 79,4% para pré-escola, entre 2008 e 2015. Ao analisar a relação entre oferta e demanda nesse período, a autora evidencia um déficit de atendimento: quando em 2010 deveria atender 3063 crianças de 0 a 3 anos e só atendia 1289 crianças em creches, no mesmo ano deveria abranger o atendimento em pré-escola com pelo menos 2943 vagas, sendo que só ofertou 1835 vagas.

No que toca a judicialização da educação, a autora destaca que a maioria dos atores envolvidos no crescimento de ações ajuizadas são, em ordem crescente: a Defensoria Pública, a advocacia particular e os Núcleos de Prática Jurídica. A ordem do recebimento de vaga na lista de espera é variável, de acordo com a atuação de instituições como Ministério Público, Conselho Tutelar e Assistência Social, informando que o Sistema de Justiça viabiliza a aquisição de direitos, fazendo caber uso de instrumentos que possibilitem cobrar e realizar o direito previsto e garantido na legislação.

A esse respeito, o Conselho Tutelar não faz parte dos órgãos de justiça, mas é um organismo autônomo da sociedade civil, encarregado de zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes. Nesse caso, destaca-se por buscar providências e soluções para atendimento e garantia dos direitos, assessorando o Poder Executivo e encaminhando ao MP informações e demandas de infração administrativa, podendo tanto representar o Estado como intervir em casos de violação dos direitos. De acordo com Silveira (2008), esse organismo pode atuar em conjunto com outros órgãos e instituições do Sistema de Justiça e da escola, tornando-se um importante aliado para o cumprimento dos direitos educacionais.

Silva (2016) informa que em 2016 o alto registro de insuficiência de atendimento educacional entre as crianças de 0 a 5 anos favoreceu para que o MP e o Conselho Tutelar assumissem uma parceria para catalogar os demandantes de vagas nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), com a pretensão não de priorizar critérios de acesso, mas de diagnosticar as diferentes demandas familiares. A esse respeito, Lombardi (2014) afirma que toda criança deveria ter seus direitos fundamentais garantidos, não devendo a administração governamental criar avaliações discricionárias para garantia do atendimento de umas crianças sobre outras.

Com isso, constatou-se vulnerabilidade social advinda de baixa renda e situações de risco iminente para a criança. A partir do diagnóstico, esperava-se estabelecer medidas para demandas judiciais de acordo com cada caso. Sobre esse contexto, além da ação do Conselho Tutelar e do MP, a Defensoria Pública também entra em cena, como instituição que favorece a abertura do sistema jurídico para a população, de modo a facilitar seu acesso às estruturas judiciais para a garantia dos direitos individuais e coletivos sem ônus, ou seja, gratuitamente para quem tem renda inferior a três salários mínimos. Entretanto, a pesquisa de Silva (2016) sinaliza que há um déficit na quantidade de defensores públicos em relação à população com proporção de baixa renda.

Em relação à questão de vagas, o defensor público entrevistado declarou que entre 80 e 90% dos casos são para creche. Além desses, existe ainda a atuação do Núcleo de Prática Jurídica, em que fazem parte estudantes de Direito e advogados que estudavam os processos e ingressavam com ação individual, bem como a participação de advocacia privada, por meio de mandados de segurança requisitando acesso.

A descrição da pesquisa apresenta, na perspectiva dos autores envolvidos, a preocupação não só pela oferta de vagas, mas também pela qualidade da educação e do cuidado oferecidos nos CMEI, a fim de se evitar a superlotação, já que o município não dispunha de recursos suficientes para ampliação de vagas. Nesse sentido, o trabalho de diálogo e conscientização das famílias, por parte dos órgãos e sujeitos envolvidos, era de crucial importância, a fim de se manter o equilíbrio entre o atendimento mais ampliado e as condições materiais para qualidade.

Silva (2016) destaca que a ampla e volumosa atuação do Sistema de Justiça em Araucária coloca à baila outros órgãos e instituições que vão além dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A centralidade do debate está também em representantes da sociedade civil com o objetivo de zelar pelos direitos das crianças. No contexto, a atuação



do judiciário nas políticas públicas emerge em busca de solução para problemas de exclusão de direitos.

Muitos são os instrumentos jurídicos de ações coletivas e individuais com pedidos de acesso; entretanto, no processo de matrícula, a problemática das vagas persiste, em decorrência da ampliação que surgiu por meio de ações civis públicas. A esse respeito, comparando os números de matrículas entre 2009 e 2014, a autora apontou um aumento de 1105 novas vagas, que nem sempre eram garantidas de um ano para o outro. A disparidade entre os dados anuncia pouca ampliação de acesso, sendo o número real de vagas ofertado aquém da demanda real de crianças solicitantes.

A distribuição de acordo com a demanda requer uma logística diversificada para atender com os materiais e requisitos necessários, sobretudo as crianças do berçário, que necessitam de condições específicas como sala de lactação e distribuição de menos crianças por funcionário/turma. Além dos processos deferidos sobre a temática, observa-se que a atuação de alguns órgãos como fiscalizadores desse direito também é necessária, a exemplo do MP, que, apesar do acúmulo de atribuições, acompanha o cumprimento das sentenças.

Mediante os esforços jurídicos, a demanda por vagas ainda não conseguiu ser suprida no *locus* de estudo de Silva (2016), e muitos desafios são enfrentados, como morosidade e demora de respostas às solicitações. Em relação ao percurso mais favorável, a autora conclui que as ações coletivas propiciam maior isonomia de acesso e se tornam mais propícias a um deferimento positivo por vagas, tendo o argumento da redução das desigualdades e injustiças sociais.

É necessário destacar que, além da solicitação de vagas por parte das famílias, havia também a atuação da administração municipal, que recorria às decisões judiciais por meio de recursos de segundo grau, assim como Macedo (2018) destacou em sua pesquisa na categoria anterior. A partir dos dados apresentados, reforça-se a necessidade de construção de mais unidades de atendimento ao público de 0 a 5 anos e de incentivo à ação de diferentes atores/sujeitos e órgãos para fazer cumprir os direitos sociais em nossa sociedade capitalista e historicamente excludente, conforme já apontava Fontes (2006).

Para concluir, Silva (2016) esquematiza didaticamente o ciclo de vida da judicialização da política em Araucária, sendo a Fase 1 composta por entrada de ação, decisão judicial e resposta do Poder Público, e a Fase 2 definida em nova litigação, decisão judicial, resposta do Poder Público e litigação mais uma vez, instaurando uma

nova fase. Esses dados comprovam a interdependência dos estágios da ação judicial e se somam às medidas fundamentadas na legislação.

Assim, os efeitos desfavoráveis para a política de EI, associados às liminares de pedidos individuais, são: estagnação do atendimento da fila de espera, superlotação das turmas e redução do valor gasto por aluno ao ano, uma vez que, se por um lado aumentaram as matrículas, por outro não se alterou a política de atendimento. Já os efeitos favoráveis decorrem das ações coletivas e medidas extrajudiciais que estabeleceram a expansão das vagas com previsão orçamentária e padrões de qualidade (SILVA, 2016).

Desse modo, a judicialização da educação contribui para a garantia do direito, mas carece de estratégias que colaborem com a formulação e efetivação das políticas de oferta e qualidade de ensino infantil para todos. Segundo Lombardi (2014), a judicialização aprofunda a desigualdade de acesso nas creches, pois garante o direito de uns em detrimento de outros. Para o autor, é necessário garantir a igualdade de direitos e de condições para as crianças socialmente desiguais por meio de uma transformação social, econômica e política.

A seguir, a pesquisa de Taporosky (2017) trata do direito à qualidade da oferta da EI nas decisões em ações coletivas dos Tribunais de Justiça do Brasil, defendendo que o direito a essa modalidade de ensino só é plenamente protegido se for provido de qualidade. A esse respeito, a autora cita um processo envolvendo o MP e o Estado de Goiás, com a finalidade de construir mais salas de aula para o atendimento qualificado condizente com o número de crianças. Além disso, a autora afirma que o STF já manifestou a possibilidade de controle judicial da qualidade na educação.

De acordo com a autora, foram localizadas 306 decisões, distribuídas em 22 estados brasileiros, cujas regiões com maior concentração de processos, em ordem crescente, são Sudeste, Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Norte. O maior número de casos está alocado nos Tribunais de Justiça de Minas Gerais, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Mato Grosso.

Dessas decisões coletivas, 95,5% foram por meio de ações civis públicas, e atingiram o pico de maior quantidade em 2015. Ao tratar das subetapas de ensino, os requerimentos de processos para a pré-escola começaram a ser realizados em 2012, com 92% das proposições sendo intermediadas pela atuação do MP, seguidas da Defensoria Pública.

No que se refere ao resultado das ações coletivas, Taporosky (2017) identificou que 19% dos pedidos judiciais foram negados, enquanto 62% foram favoráveis, e 19%

não foram analisados por questões processuais. Quanto ao conteúdo dos pedidos, foram discutidas questões de acesso (54%), orçamento (3%) e condições de oferta (43%). Esse último pedido, que a autora se dedica a analisar, ocupa um total de 76% de deferimentos e diz respeito à proximidade da residência e transporte público, apoio técnico e financeiro dos estados, infraestrutura, construção, profissionais, currículo, número de crianças por adulto, turma ou dimensão mínima, jornada e carga horária, dentre outras questões.

A pesquisa retrata que as decisões estudadas não se limitam à questão do acesso à EI, mas perpassam por muitos conteúdos que conduzem à criação ou liberação de vagas. Destarte, o que é discutido nas ações pode versar sobre a garantia do mínimo existencial para a liberação de vagas, bem como a reserva do possível, a fim de se estabelecer um equilíbrio entre demanda, oferta e qualidade do serviço prestado, obedecendo às normatizações de ensino e a legislação correspondente.

Assim, Taporosky (2017) evidenciou que muitas decisões se fundamentaram no ECA e na LDB, além de leis estaduais, municipais e resoluções de conselhos de educação, estaduais ou municipais, sem destacar referência ao Conselho Nacional de Educação (CNE). Atinente a essa questão, Cordão (2013) salienta que a atuação dos conselhos educacionais assume um sistema autônomo de compromisso com a educação, cujas deliberações e atos normativos podem se comunicar com os três poderes instituídos, avaliando e descentralizando as políticas.

Para concluir, Taporosky (2017) identificou que processos sobre as condições de oferta se correlacionavam com o debate da qualidade da educação, desde que propusessem condições mínimas de oferta a partir da disponibilidade orçamentária dos entes, sem lesar os cofres públicos, bem como sem ofertar uma vaga que fosse prejudicar a relação educativa e de cuidado num espaço sem a infraestrutura adequada para atendimento. Dessa forma, a questão do acesso é elemento da qualidade educativa; o que justifica a proteção dessa qualidade é a negação de pedidos por vagas.

Assim, a pesquisa associa o conceito de progressão e qualidade, cujos instrumentos utilizados foram processos judiciais de caráter coletivo, nos quais os fundamentos podem ser utilizados tanto para a concessão como para a negação de vagas. A autora também destacou a ausência da oitiva dos profissionais de educação, considerando importante a escuta desses na tomada de decisões judiciais. Na conclusão, Taporosky (2015) afirmou que existem avanços em relação ao controle da qualidade da EI brasileira, por meio de medidas coletivas nos Tribunais de Justiça.

Dando seguimento, o trabalho de Jochi (2018) contextualiza o município de Sorocaba, apresentando dados referentes ao sistema educacional municipal. Em 2017, houve, no primeiro semestre, 2.541 matrículas via ordem judicial na EI, porém a demanda ainda era de 4.437 vagas para atendimento. Vale destacar que essas matrículas por meio da justiça levam a sérios problemas como a falta de vagas na rede municipal e, conseqüentemente, a superlotação dos prédios existentes.

A autora ressalva que o número insuficiente de vagas nas creches do município é um fato antigo, visto que, em 2013, por exemplo, houve audiência pública para discutir essa questão. No período da pesquisa, Sorocaba possuía 89 creches que atendiam 10.423 crianças em período integral e 2.122 em período parcial. Entretanto, cerca de 2.500 crianças esperavam por uma vaga que, na maioria dos casos, só era preenchida por via judicial.

Ao analisar os dados de sua pesquisa, Jochi (2018) percebe que a matrícula via ordem judicial é frequente na escola que foi campo de seu estudo, a qual excede em 23% a quantidade de crianças matriculadas prevista no módulo, ocasionando superlotação. A instituição investigada atende apenas as turmas de EI, por conta da grande demanda para essa faixa etária.

Em sua investigação, a autora definiu como eixo de análise os sentidos atribuídos à judicialização de vagas em creches, a partir de entrevistas realizadas com três professoras acerca de suas atuações frente à judicialização. Os resultados de seu estudo evidenciam desafios impostos pela falta de planejamento administrativo e pedagógico para atender a uma demanda de matrículas por vias judiciais, que incluem a falta de funcionários em número suficiente, a ausência de espaço físico planejado para a quantidade de crianças e a dificuldade de adaptação das crianças, dentre outros fatores que ampliam a falta de qualidade do serviço oferecido e reverberam a vulnerabilidade social e econômica das famílias que buscam efetivar os direitos das crianças por medidas judiciais.

Dessa forma, Jochi (2018) destaca que a equipe docente tem convivido com os impactos que o aumento de matrículas por ordem judicial na escola tem causado na sala de aula. Para as professoras, de forma geral, a judicialização foi uma necessidade de garantia do direito da criança à EI; no entanto, fragilizou-se a atuação docente com a entrada ininterrupta de novas crianças, precisando ser reiniciado o processo de adaptação, bem como o tempo destinado às necessidades básicas das crianças em detrimento das atividades pedagógicas.

Diante de uma relação de desequilíbrio entre o pedagógico e o jurídico, Ribeiro e Cornélio (2018, p. 60) afirmam que as decisões judiciais deveriam garantir a vaga mediante “o acompanhamento do cumprimento da decisão no sentido de saber onde a criança foi matriculada e se há o respeito às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil com relação ao número de alunos por professores”, para que também se esteja garantindo a qualidade do serviço educacional prestado, que é outro direito fundamental das crianças.

Jochi (2018) salienta que a realidade no chão da escola é difícil, porém a equipe tem procurado criar alternativas para lidar com as dificuldades. A autora ainda destaca que cabe ao gestor da unidade escolar avaliar os impactos da judicialização dentro da sala de aula e agir como mediador dos desafios, em relação ao número insuficiente de profissionais, bem como conseguir melhorias para a EI ofertada no município.

Para concluir, é pertinente destacar que as professoras, na pesquisa de Jochi (2018), reconhecem a importância da judicialização, mas não concordam com a forma como esse processo se dá, uma vez que causa efeitos negativos no trabalho pedagógico. Assim, consideram que a judicialização só terá desfecho positivo quando o poder público municipal garantir os investimentos necessários na contratação de funcionários, criação de novas creches ou ampliação de mais salas de aula. A autora pontua, portanto, que a partir da realidade investigada em Sorocaba, a judicialização força o Poder Executivo a buscar novos mecanismos para suprir a demanda por vagas, mesmo que traga novos desafios para a educação. A dinâmica de lutas e movimentos em prol da educação das crianças pequenas coloca em evidência a atenção que se deve ter com essa faixa etária.

Finalizando esta categoria, Oliveira (2019) estuda a interferência da judicialização nas políticas públicas de acesso à EI no município do Rio de Janeiro. Para isso, enfatiza o exacerbado déficit no atendimento de crianças de 0 a 3 anos, destacando que, em 2017, a lista de espera para uma vaga em creche chegou em 40 mil crianças ao finalizar o ano letivo, sem levar em consideração aquelas que nem mesmo tentaram colocar o nome na lista de espera na convicção de que seria impossível conseguir vaga, sendo que a região que mais concentra espera por vagas é a região oeste do Município, ao mesmo tempo que demonstra alto grau de judicialização.

A autora destaca em sua pesquisa como se apresentam as vertentes da política pública de expansão da EI no município, e como tem sido assistida pelo fenômeno da judicialização, ao constatar que houve um crescimento expressivo na quantidade de famílias que procuram o Poder Judiciário ou órgãos do Sistema de Justiça em busca de

vagas em creches. Desse modo, avalia que as ações judiciais têm sido instrumentos eficazes na responsabilização do poder público, embora não atinjam a todos que precisam de acesso.

Por diversas razões, há um acesso limitado daqueles que tanto necessitam de vagas. Dentre os argumentos utilizados para o não atendimento à demanda por creche estão a falta de recursos financeiros e a impossibilidade de interferência do Judiciário nas atribuições do Poder Executivo e nas ações de implementação de políticas públicas. Isso significa que mesmo os pedidos feitos junto à Defensoria Pública e ao MP não são sempre cumpridos, justificados pela baixa arrecadação municipal.

Em sua pesquisa, Oliveira (2019) fez um levantamento de ordens judiciais e pedidos de vagas em creches municipais entre os anos de 2016 e 2018, por meio de análise comparativa da demanda diferenciada de cada Coordenadoria Regional da Educação, identificando se foi por decisão judicial ou através de pedidos administrativos expedidos por órgãos como o MP e Defensoria Pública. De maneira geral, a autora constatou que os pedidos administrativos aumentaram significativamente no período pesquisado, de 352 para 1.608, enquanto os pedidos judiciais diminuíram de 339 para 227, quando realizados junto ao MP, e de 871 para 758, quando solicitados pela Defensoria Pública.

A partir das entrevistas com membros da 7ª e da 10ª Coordenadoria Regional de Educação, Oliveira (2019) constatou a necessidade de melhorias na gestão de vagas, por meio de posturas metodológicas e dialógicas, além de melhoria no sistema informatizado de transparência, para evitar a duplicação de nomes na lista de espera, bem como a desatualização dos dados de oferta e de vagas já ocupadas. Além disso, destacou a necessidade de a administração municipal realizar contatos diretos com órgãos como o MP, a fim de se reunir e debater sobre soluções para a falta de vagas, frequência escolar e evasão de alunos, por meio de uma comissão especializada de educação junto ao Tribunal de Justiça.

Segundo a autora, apesar da educação ser um direito assegurado, a subetapa da creche é secundarizada, não recebendo a importância necessária para seu avanço, por meio da ampliação de oferta e, conseqüentemente, mesmo apresentando algum crescimento, ainda não é o suficiente para suprir a real demanda existente. A logística inviável colocada em prática impede o fechamento das contas e provoca falhas nas informações que alimentam um sistema programado de oferta a partir das condições orçamentárias.

A autora também traz os embates existentes entre as competências dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ou seja, explica que o debate da judicialização dos direitos sociais expõe uma ferida profunda que tende a trazer resultados em longo prazo, como o risco de uma geração futura de crianças não ter a devida assistência educacional por causa da ausência de coerência das tomadas de decisões na administração pública, quando estas se referem ao planejamento e ao investimento na educação para a primeira infância.

Oliveira (2019) apresenta algumas soluções que poderiam ser implementadas, colocando em prática ações que articulassem parceria entre aparelhos públicos e privados, o que se caracteriza uma perspectiva liberal de atuação do setor privado em áreas de responsabilidade pública, para que fosse amenizada a espera na lista daqueles que aguardam o surgimento de vagas em creches. A autora também aborda que os órgãos envolvidos no fenômeno da judicialização não dialogam entre si, o que gera uma relação de “competição”, levando a se enfrentarem ao invés de pesquisarem e agirem em prol de alternativas que sanem os desafios para os sujeitos envolvidos. Assim, conclui que seguimos a largos passos o fluxo contrário à democracia, com a quase ausência dos diálogos entre as instituições públicas igualitárias, que deveriam pautar os novos percursos para que se pudesse obter as soluções para os desafios que interligam oferta e demanda na EI.

A partir dos conteúdos abordados nesta categoria, foi possível conhecer os sentidos dos atores que participam do processo de judicialização das vagas na EI, bem como conhecer e compreender os desafios e as possibilidades de atuação docente a partir das demandas provocadas pelas implicações da judicialização, sobretudo nas creches.

Mediante os resultados expostos por Silva (2016), a judicialização pode trazer efeitos positivos, quando ações coletivas e medidas extrajudiciais conseguem favorecer um planejamento organizado de vagas e condições orçamentárias. Porém, esse processo envolve também implicações negativas, que são a superlotação das instituições, a redução da qualidade de atendimento e a estagnação da fila de espera, em que alguns são privilegiados em detrimento de ações judiciais individualizadas. Já segundo Taporosky (2017), para se ofertar vagas ou tomar decisões a respeito da educação, é necessário se aferir as condições reais para esse atendimento, a fim de que não se tenha um ensino sem qualidade, seja de caráter curricular, profissional, físico (infraestrutura) ou de outra natureza.

Jochi (2018) pontua as problemáticas decorrentes da judicialização na atuação pedagógica em creches e alerta para melhorias no atendimento, sobretudo no que se refere aos recursos materiais e humanos nas instituições. Para Oliveira (2019), a expansão provocada pelas ações judiciais ainda não tem conseguido equilibrar a demanda existente com o número de vagas ofertadas e adquiridas, sobressaindo a necessidade de maior planejamento do poder público em relação à expansão da EI. Assim, é inegável a necessidade de se minimizar os efeitos da desigualdade educacionais, enquanto os dados apontam para uma interação entre os poderes da corte (Judiciário) e os poderes eleitos (Legislativo e Executivo), que carecem de se unir e dialogar para uma solução a longo prazo quanto ao direito de acesso às creches e pré-escolas.

### **3.3 Implicações da judicialização na relação e na interação entre os poderes Judiciário e Executivo**

Nesta subseção serão abordados os efeitos da judicialização na relação entre os poderes Judiciário e Executivo, a partir das pesquisas de Oliveira (2011, 2015) e de Feldman (2017), que estudam a exigibilidade do direito pelas ações jurídicas a partir da insuficiência das políticas públicas e da atuação do Poder Executivo.

A pesquisa de Oliveira (2011) analisa os principais atores e as principais ações para exigibilidade do direito em Juiz de Fora. A autora evidencia um decréscimo na população infantil entre 1991 e 2001 e um aumento da população de 40 e 60 anos ou mais. Mediante a caracterização do cenário de seu *locus* de estudo, a autora transcreve notícias do Jornal Tribuna de Minas, entre 1996 e 2010, a fim de delimitar a demanda educacional no município estudado, e constata que muitas notícias versam sobre a questão do acesso – 23,9% na EI e 19,3% no Ensino Fundamental –, seguidas de notícias sobre permanência (com percentual de 14,8%) e qualidade de ensino (6,8%), além de outras informações.

Segundo Oliveira (2011), as notícias relatam a atuação do MP e dos Conselhos Tutelares na garantia dos direitos e evidenciam os efeitos da municipalização do Ensino Fundamental e da EI, que sobrecarregaram a questão orçamentária municipal para uma ampliação de vagas não programada. A integração das creches à rede municipal de ensino se deu a partir de 2008, a partir das exigências do FUNDEB para recebimento de recursos no ano seguinte. A necessidade de construção de novos espaços e de reformas nos prédios



já existentes se defrontou com a falta de organização municipal para dar conta da nova demanda, o que fez crescer a quantidade de instituições conveniadas e filantrópicas.

Souza e Pimenta (2019) argumentam que a busca por entidades conveniadas ou filantrópicas tem sido a estratégia buscada pelos municípios para dar conta da expansão da EI. Porém, garantir a vaga dessas crianças não significa assegurar a qualidade do atendimento prestado: os indicadores apontam para um atendimento em defasagem quando se compara o setor conveniado com o setor público. Ou seja, o atendimento de creches conveniadas ou filantrópicas apresenta condições precárias quando comparadas às creches geridas pelas secretarias municipais de educação.

Nessa perspectiva, não basta ampliar a oferta de vagas sem prestar o atendimento qualificado nas instituições de educação para a primeira infância, sendo ainda necessário um financiamento de colaboração efetiva entre os entes federados, a fim de que seja superada a defasagem de atendimento público das crianças na EI por meio da cooperação e do planejamento conjunto entre os níveis de governo federal, estadual e municipal (SOUZA; PIMENTA, 2019).

A partir das análises de Oliveira (2011), o impacto da falta de vagas interferia na economia familiar, enquanto a publicação pela mídia sobre a atuação do MP na abertura de vagas permitiu à população menos escolarizada conhecer como proteger o exercício de seus direitos. O atendimento deficitário em vagas, em espaço físico e em profissionais qualificados fez sobressair a priorização do Ensino Fundamental pelo Estado, no que se refere à destinação de recursos e ao planejamento (OLIVEIRA, 2011).

A autora realiza um estudo sobre o acesso ao Ensino Fundamental no município de Juiz de Fora e identifica que o déficit advém da nucleação de escolas rurais e da superlotação de salas. Dessa forma, as denúncias aos órgãos competentes, como Conselhos Tutelares e Promotoria, denotam que os dados de crianças desassistidas do ensino obrigatório apontam para a negligência dos pais ou responsáveis, bem como falta de comunicação entre os conselhos, as secretarias de educação e a Promotoria da Infância e da Juventude. Esses dados também revelam as questões da permanência e da qualidade como paralelas ao acesso escolar.

Sobre a atuação da promotoria, Oliveira (2011) identifica a necessidade de assegurar a gestão e o funcionamento dos conselhos, bem como a articulação de uma política de combate ao trabalho e à violência infantil, a fim de controlar a evasão escolar e de acompanhar medidas socioeducativas. O baixo número de promotores tem sido uma barreira humana para a atuação na área da educação, uma vez que a quantidade de

processos cresce constantemente. Assim, a judicialização é um mecanismo paliativo para solucionar ou reverter problemas educacionais que caberiam à gestão municipal resolver. De acordo com Silveira e colaboradores (2020), do ponto de vista social, a judicialização não é o meio mais justo e igualitário de garantia do direito à EI, uma vez que provoca efeitos diretos e indiretos na política educacional, na administração pública, no Poder Legislativo e no Sistema de Justiça.

Em continuidade, além de pesquisar notícias em jornais, Oliveira (2011) também analisa solicitações e ofícios enviados à Secretarial Municipal de Educação de Juiz de Fora pela Promotoria da Infância e da Juventude. Os dados obtidos revelam grande número de ações civis públicas e mandados de segurança, cuja maior demanda sai da Defensoria Pública do Estado de Minas, secundarizando a atuação do MP, que não demonstrou atuação expressiva ao impulsionar a judicialização no município. Os dados também consideram a gravidade da ausência de acesso em creches, que vem ferindo o princípio da dignidade humana e causando sequelas sociais irreparáveis.

Os Conselhos Tutelares se inserem nesse processo como instituições que trabalham contra a violação dos direitos de crianças e adolescentes. Mesmo tendo suas funções executivas e não-jurispcionais, os conselhos assessoram o Poder Executivo, fiscalizam o cumprimento das políticas e dos direitos, notificam e encaminham solicitações à autoridade jurídica (como o MP) relacionadas ao descumprimento de deliberações e à violação de direitos.

Segundo os conselheiros, as demandas costumam ser resolvidas com o encaminhamento de solicitações à secretaria de educação; no entanto, existem demandas difíceis de serem solucionadas, como é o caso da ampliação de oferta em creches e transferência escolar (OLIVEIRA, 2011), em decorrência da falta de recursos públicos municipais. Apesar de uma relação conflituosa nas escolas e da pouca proximidade direta com o MP, os conselheiros realizam um importante trabalho de intermediar relações e procedimentos para a resolução extrajudicial de conflitos educacionais.

Em decorrência da ausência de informações diretas com o MP, a autora buscou estudar diferentes argumentos por meio da atuação da Defensoria Pública, dos Conselhos Tutelares, da Secretaria Municipal de Educação e da gestão de escolas. Assim, avalia a judicialização da educação como um todo em Juiz de Fora e traz elementos importantes para situar a realidade da educação para a primeira infância no contexto relatado. A inexistência de creches públicas municipais e os avanços na pré-escola são resultado de uma política de priorização e de negação do caráter educativo no atendimento para

crianças de 0 a 3 anos, carregando expressivas marcas de um assistencialismo filantrópico, de enxugamento de recursos (materiais, humanos e financeiros) e de um desconhecimento da sociedade civil sobre os seus direitos.

Acerca disso, Fontes (2006) já havia relatado a relação entre Estado e sociedade, marcada pelos interesses burgueses do primeiro, cuja intervenção estatal na economia e maior demanda de espaço de atuação privada já se revelava desde a ditadura militar. Com a educação não foi diferente: essa via de solução continua sendo utilizada na atualidade para resolver problemas paliativos, a curto prazo, com falta de investimentos necessários na EI.

A tese de Oliveira (2015) amplia os estudos sobre a judicialização da EI em Juiz de Fora, analisando as ações do MP e dos Conselhos Tutelares. Para isso, a autora caracteriza a educação municipal e identifica que o número de pré-escolas duplicou entre 2014 e 2016, a fim de atender a meta de universalização dessa subetapa, enquanto as creches tiveram resistência por parte das secretarias de educação em serem implementadas ao sistema municipal de ensino, originada pela falta de recursos financeiros e humanos/profissionais.

Após a apresentação dos dados, Oliveira (2015) descreve os atores da pesquisa como integrantes da Rede de Proteção Social, definida como uma rede de pessoas e instituições que zelam pelo conjunto de direitos de crianças e adolescentes. A autora identifica falta de integração entre os atores dessa rede de apoio, sobretudo entre conselheiros e promotores, que mantêm uma relação de “cumprimento de protocolos”.

Quanto aos dados coletados nos registros de sentenças, a autora pontua os tipos de ações utilizadas pelas famílias para garantir o acesso das crianças às creches, preferencialmente em tempo integral, mediante amparo jurídico, destacando entre elas a ação civil pública, mandados de segurança e pedidos de tutela antecipada. Quanto à judicialização, Oliveira (2015) informa que não foram encontradas ações ou solicitações que reivindicasse acesso em pré-escolas.

Sobre isso, ela destaca que a judicialização não implica um desequilíbrio na separação dos poderes, pois o Judiciário não decide nem administra, apenas examina a legalidade das ações e a competência do Poder Executivo. Desse modo, Corrêa (2010) ressalta que muitos municípios, em relação à EI, agem numa tentativa de implantar um Estado democrático formal, cujos direitos constitucionalmente previstos, apesar de existirem normas, não são materializados.

A esse respeito, as decisões da Juíza de Direito descritas na pesquisa colocam em pauta não só a abertura de vagas, como mecanismos para garantir o acesso das crianças elencadas na ação e no cadastro reserva, por meio de convênios com outras escolas, além de implementar na Lei Orçamentária de Juiz de Fora a previsão de aumento no número de vagas em creches e pré-escolas. As decisões adotadas não interferem na forma como o Poder Executivo planeja e executa suas ações, mas orienta e intermedeia a correção da desigualdade de acesso à educação.

Conforme os relatos dos técnicos e secretários, há um entendimento de que a gestão municipal não tem medido esforços para ampliar a oferta na EI; entretanto, isso requer tempo, orçamento e planejamento. Quanto aos efeitos destacados na pesquisa, Oliveira (2015) revela por meio dos relatos dos atores que as demandas judiciais constantes podem ocasionar superlotação e baixa qualidade de atendimento nas creches, colocando a segurança das crianças em risco e precarizando o serviço, tendo em vista que prejudica a atuação pedagógica para a faixa etária.

Outro impacto evidenciado na realidade municipal foi o aumento de demanda depois do programa Minha Casa Minha Vida, que contribuiu para o aumento na busca por acesso às creches na região em que foram construídos os condomínios. Nesse sentido, ao se garantir o direito habitacional, outros direitos sociais são desconsiderados, como é o caso do direito de acesso à educação, por não haver uma interseccionalidade dos direitos. Nas palavras de Oliveira (2015), isso decorre da falta de uma proposta intersetorial com políticas de atendimento aos direitos sociais em sua totalidade.

A autora discute sobre a limitação da judicialização da educação ao explicar que, com o passar do tempo, as decisões não poderão ser cumpridas com êxito, em decorrência da falta de recursos e até mesmo do processo de engavetamento de encaminhamentos feitos pelos conselhos, resultante da relação conflituosa entre promotores e conselheiros e de alguns equívocos na compreensão do direito à creche como direito à educação que deve ser garantido nas metas políticas.

Nesse contexto, é importante situar a importância dos Conselho Tutelares, que realizam um trabalho de mapeamento e sondagem da requisição por serviços públicos e traçam apontamentos sobre as situações de violação do direito, cujas informações se condensam num relatório semestral disponibilizado para a administração municipal (OLIVEIRA, 2015). Assim, a alta na demanda por vagas não é requisito das últimas décadas, uma vez que a busca por vagas vem aumentando. É válido salientar que, além

da demanda conhecida, existe uma demanda reprimida, que não procura por vagas ou que é suprida pela rede privada de ensino.

Conforme destacaram Kuhlmann Junior (2000) e Ferreira e Garms (2009), a EI foi “abandonada” ao longo da história, deixando de receber investimentos, ampliação e inclusive planejamento a longo prazo. Apesar das famílias desejarem solução imediata, com planejamento é possível o município se organizar para atender a demanda a longo prazo. A partir do programa Proinfância, espera-se que a demanda reprimida por vagas diminua; no entanto, a supervisora de creches municipais destaca que quanto mais surgem vagas, proporcional é o interesse das famílias em matricular, a exemplo das famílias que não buscam vagas por ter instituições longe de suas casas, mas que podem passar a ter interesse em matricular seus filhos se conseguirem mais facilidade de acesso (OLIVEIRA, 2015).

Para dirimir a alta demanda, o município de Juiz de Fora programou um plano de expansão e realizou audiência pública para discutir questões como gestão das creches, infraestrutura, condições trabalhistas e a relação entre metas do PME com a demanda reprimida. Atinente a essa questão, a autora julga relevante a iniciativa, pois coloca em pauta elementos necessários à formação das crianças pequenas, como currículo, formação de professores e provimento de concurso, a fim de cumprir a prestação do direito com melhores condições de atendimento.

Portanto, Oliveira (2015) conclui que o direito público e subjetivo à EI não é desprezado pela política educacional vigente, mas que o olhar historicamente construído para essa etapa foi de um atendimento compensatório e preconceituoso. A autora também pondera que a Rede de Proteção Social dos direitos das crianças e adolescentes em Juiz de Fora não se constitui uma rede, uma vez que falta diálogo e eficiência dos órgãos de apoio, os quais se comportam como instituições concorrentes, embora cada um tenha sua função e sua importância no processo de defesa e garantia dos direitos.

Segundo Casagrande (2008, p. 164), embora a sociedade civil venha agindo “em defesa de seus direitos à educação infantil de forma pouco organizada em bases municipais, [...] as entidades nacionais com interesses no setor atuam na esfera federal de maneira mais concertada e orgânica”, de modo que as estratégias de ação política incluem tanto o âmbito governamental como também o parlamentar, o Judiciário e o MP.

Desse modo, não se pode desconsiderar os avanços que a judicialização tem perpetrado para a educação em creches, mas é necessário destacar que os esforços não conseguiram cumprir com o suprimento da demanda real existente, além de evidenciar

que o fato de a creche ser uma subetapa não obrigatória não a isenta da necessidade de investimentos.

Para concluir a análise dos efeitos da judicialização na EI em pesquisas acadêmicas, traremos Feldman (2017), que trata da exigibilidade do direito no Paraná por meio dos TACs, as quais têm demonstrado como efeito a ampliação das vagas, sobretudo nas regiões sudoeste, norte e leste do referido Estado, cuja maioria são municípios com pequeno porte populacional.

Segundo a autora, a distribuição dos processos se deve mais à organização das promotorias nas localidades do que à taxa de atendimento. Ou seja, a distribuição dos TACs não indica falta de atendimento e sim insuficiência – à medida que se aumentam as vagas, novas demandas surgem. A se somar com a questão da predominância de comarcas que atendem diferentes municípios, isso pode incidir nos números e tipos de ações, sejam judiciais ou extrajudiciais.

Para Feldman (2017), a atuação da judicialização no sistema educacional pode se tratar de uma via autoritária, pois não existem critérios de controle social, como no caso dos poderes eleitos. A solução por meio de remédios jurídicos, como é o caso do TAC, funciona de maneira paliativa, com a necessidade de se atentar para o fato de que os operadores do direito são de uma carreira elitizada, com critérios que podem ser de fundo plutocráticos.

De acordo com Casagrande (2008), a defesa dos direitos constitucionais por via de controle jurídico pode significar um desequilíbrio em favor do MP, em detrimento de associações, sindicatos ou outros grupos de cidadãos, por conta de uma situação normativa de baixo grau de articulação entre as associações civis. Surgem, então, “novas arenas de disputa oportunizadas pelo processo de judicialização da política” (CASAGRANDE, 2008, p. 115).

Esse fenômeno tem pouca chance de ser revertido ou parado. O que pode ser feito é a possibilidade de equilíbrio entre os direitos/deveres da maioria legislativa e os direitos da população, com atuação direcionada para a justiça social. Nesse caso, não existe neutralidade na atuação dos operadores do direito; a intervenção do Poder Judiciário provoca impactos nas demandas populares e na atuação dos poderes Executivo e Legislativo, conforme aponta Feldman (2017).

Segundo a autora, existem visões tanto positivas quanto negativas em relação à judicialização por meio da atuação do MP na tutela dos direitos educacionais, uma vez que este órgão medeia conflitos de ordem política. No entanto, não se pode negar os

avanços que esse fenômeno causou na educação, ao contribuir para o cumprimento das políticas públicas de interesses sociais.

A esse respeito, os pedidos por meio dos TACs aparecem com pedidos de previsão de verbas, orçamentos, contratações e recolhimento de multa. Feldman (2017) discute a ambiguidade em casos de multas previstas pelas ações, uma vez que os municípios pagariam multas que retornariam para os próprios cofres, sem destinação indicada em que deveriam ser redirecionadas. Para Casagrande (2008), as decisões por ação civil pública do tipo TAC suscitam tensões e acomodações entre as esferas da democracia representativa e participativa simultaneamente, uma vez que as decisões judiciais provocam interferência do Poder Judiciário sobre o uso dos recursos financeiros públicos administrados pelo Poder Executivo, bem como a fiscalização por parte da sociedade civil.

A maior ocorrência de procedimentos é em regiões do Estado do Paraná com maior incidência de vagas. Isso significa que as regiões com mais carência de atendimento têm menor quantidade de procedimentos buscando o acesso. Outro dado relevante dos resultados discutidos por Feldman (2017) é que, apesar da priorização da pré-escola na formulação dos TACs, são as creches que têm um número mais elevado de matrículas. Além disso, o crescimento é inversamente proporcional ao porte do município. Em números de matrículas no Paraná, entre 2010 e 2015, o percentual de crescimento foi de 69,1% em creches e 23,5% em pré-escola. Para a autora, os efeitos dos TACs ainda são limitados, revelando haver um déficit no controle e na efetivação das decisões.

Na sua análise, Feldman (2017) debruça sua atenção para o caso do município de Telêmaco Borba (PR), cujo contexto se dá em dois momentos diferentes, sendo antes e depois do firmamento de TACs, que foram elaborados a partir da realidade local, averiguando o nível de priorização dado à educação, para a construção e funcionamento de novos CEMEI's. Nesse contexto, a autora evidencia uma organicidade entre o MP e a população. Quanto à atuação do Conselho Tutelar na localidade, a autora concluiu que havia uma preocupação das mães trabalhadoras, que chegavam com demandas constantes por vagas a essas instituições.

É inegável a influência dos TACs no crescimento imediato de vagas e a ampliação da oferta em tempo integral. Assim, constata-se que esse instrumento foi uma ferramenta priorizada pelo MP na área de educação como facilitadora de envolvimento dos promotores de justiça e como um mecanismo que evidenciasse o MP como garantidor de direitos.

Os resultados permitem confrontar a ideia de que a judicialização acontece frente à omissão do Poder Executivo, pois, no Paraná, a distribuição geoespacial dos TACs não coincide com o baixo atendimento. Essas informações notificam que há uma correlação de forças entre o poder público e o MP, nos cenários político e social, conforme apontado por Casagrande (2008), ao afirmar que esse tipo de atuação do MP, materializado pela celebração do TAC, no qual se prevê um cronograma de construções de Centros de Educação Infantil e critérios de atendimento de situações emergenciais, está mais próximo de uma atividade administrativa do que de uma função judicante, em que “magistrados e promotores da infância e da juventude acabam por exercer, na prática, funções executivas e de mediação de conflitos sociais relativos ao tema da criança e do jovem” (CASAGRANDE, 2008, p. 160).

Logo, Feldman (2017) considera que os efeitos poderiam ser mais explorados se houvesse o contato da pesquisa com pessoas/atores da sociedade civil. Aproveitando, pontua que a busca por tutela coletiva dos direitos é mais frequente e coerente nas falas dos entrevistados, e que o papel das audiências públicas no diálogo com as lutas e movimentos populares tem sido imprescindível para o aumento de pedidos junto à justiça.

Nesta categoria, foi possível verificar que, enquanto o poder público não resolver uma demanda, a ação judicial resolverá questões pontuais e colocará em pauta a urgência de investimentos e de atenção na educação pública brasileira. Assim, Oliveira (2011, 2015) considera que as decisões judiciais são paliativas, soluções imediatistas que não resolvem a questão das vagas a longo prazo, o que deve ser uma ação planejada do Poder Executivo e da Rede de Proteção Social dos direitos de crianças e adolescentes. Enquanto Feldman (2017) concorda e reforça a existência da correlação de forças entre os órgãos e instituições jurídicas e administrativas, revelando que a ampliação das vagas tem sido um dado positivo, mas ainda insuficiente e inversamente proporcional à taxa de atendimento.

Para concluir, os efeitos no Sistema Educacional variam, mas no tocante à arena de decisões e eficácia da judicialização, as implicações negativas superam as perspectivas positivas no contexto das creches e pré-escolas, uma vez que o aumento desprogramado de ações judiciais e de concessão de vagas anda em direção contrária aos investimentos municipais para um atendimento qualificado, conforme as normatizações orientam e os atores envolvidos demonstram. Para essa finalidade, as considerações a seguir pontuam constatações e proposições necessárias no cenário da judicialização na EI brasileira.



## CONSIDERAÇÕES E PROPOSIÇÕES

Diante dos estudos realizados, é possível perceber que a concentração de pesquisas nas regiões Sul e Sudeste pode estar associada a um maior número de processos judiciais e extrajudiciais, e também ao modo de trabalho e cultura desses locais. Por serem regiões desenvolvidas industrialmente, as famílias precisam do atendimento em creches e pré-escolas, o que favorece a judicialização das vagas para superar as longas filas de espera. É pertinente ressaltar que o processo desta pesquisa buscou analisar o cenário educacional do direito à EI no Brasil; as produções acadêmicas revelam com riqueza de detalhes e discussões o percurso teórico, político, estatal e social desse direito.

Respondendo à questão de pesquisa “Quais os desafios evidenciados na produção acadêmica sobre a judicialização da Educação Infantil acerca do direito às creches e pré-escolas?”, realizou-se, no primeiro momento, uma discussão teórica sobre as relações entre Estado e sociedade civil, a fim de definir uma concepção de Estado garantidor dos direitos sociais, sob um percurso histórico de lutas e movimentos.

Nesse percurso, destacou-se no primeiro capítulo deste trabalho a concepção de EI construída ao longo do tempo, com grande influência do assistencialismo, cujos efeitos ainda respingam no século XXI, diante da dificuldade de se reconhecer as creches como espaço educativo e não só como ambiente de cuidado. Essa concepção filantrópica também está presente nos resultados dos estudos: a dificuldade de investimentos nas creches e pré-escolas aponta para uma secundarização dessas subetapas em detrimento do Ensino Fundamental, a que historicamente foram destinados recursos financeiros, humanos e materiais, como se a educação na primeira infância fosse “inferior” às etapas de escolarização das crianças maiores.

Dando continuidade ao percurso da pesquisa, no segundo capítulo foi possível traçar considerações a respeito do direito à EI e da sua relação com a concepção de Estado, que na trajetória histórico-política se desvelou num modelo democrático, garantidor de direitos prescritos nas constituições e com instrumentos jurídicos, chamados de remédios, para fazer valer o cumprimento dessas determinações.

Na sequência, o terceiro capítulo versou sobre os resultados encontrados nas pesquisas acadêmicas brasileiras da última década, desvelando os efeitos positivos e negativos da judicialização da EI no sistema de ensino, sobretudo na questão do direito de acesso. Esses resultados apontaram para efeitos de caráter político, pedagógico e jurídico, em que, respectivamente: interferem na forma de implementação de políticas

públicas e no regime de atuação do Poder Executivo; provocam efeitos na atuação de professores e gestores escolares, ao lidarem com a constante entrada de crianças na escola, sem planejamento e infraestrutura adequadas; e suscitam a atuação de diferentes órgãos e instituições que atuam tanto nas esferas judicial quanto extrajudicial, estabelecendo, em algumas localidades, uma situação de competição entre MP, Defensoria Pública e Conselhos Tutelares, por exemplo.

Nessa perspectiva, os objetivos da pesquisa foram atendidos, mediante a leitura, o estudo e a descrição fundamentada dos achados acadêmicos na última década sobre a temática da judicialização na EI, abrindo leque para mais pesquisas na área da educação, principalmente no que se refere aos efeitos pedagógicos resultantes da interação entre os órgãos e instituições que prezam pelo cumprimento dos direitos constitucionais das crianças na primeira infância.

Durante os três capítulos, foi possível discutir as ênfases da judicialização para a garantia do direito por vagas em creches e pré-escolas, traçando a historicidade do direito à EI e as políticas públicas vigentes para atendimento à educação na primeira infância, investigando como o direito a creches e pré-escolas é analisado/discutido nas teses e dissertações, e analisando os impactos da judicialização nos sistemas de ensino.

De maneira geral, em relação à configuração da EI como direito, destaca-se a necessidade de garantir a universalização da pré-escola, que, sob o ponto de vista pedagógico, é fundamental para a formação e o desenvolvimento da criança, inserindo-a no universo dos conhecimentos escolares, atendendo sua especificidade como etapa integral de atendimento da criança, em seus aspectos cognitivo, sensório-motor, social, entre outros. No que se refere às creches, é preciso desconstruir ainda a concepção de direito das famílias e construir o direito da criança expresso na necessidade e no desejo da família em realizar a matrícula.

Também é necessário informar que, ao longo dos estudos, foi possível identificar que há uma interpretação diferente em cada localidade tratada pelas teses e dissertações, de modo que as ações judiciais têm diferentes resultados e efeitos. As ações coletivas tendem a surtir mais efeito na busca pelo direito, conforme demonstram Silva (2016), Oliveira (2011, 2015), Taporosky (2017) e Feldman (2017). Entretanto, Macedo (2018) conclui que ações individuais obtiveram mais resultados, no sentido de deferimento dos processos.

Ao tratar da distribuição das pesquisas no Brasil e dos dados processuais existentes, identificou-se, por meio do estudo de Taporosky (2017), que existem ações

civis públicas judicializando questões da EI em diferentes regiões do Brasil. No entanto, quando se busca por pesquisas acadêmicas que estudam o assunto, a concentração dos estudos está em duas regiões, a Sul e a Sudeste.

A respeito da judicialização, evidencia-se que ainda é insuficiente no sentido de atendimento e garantia do direito coletivo a creches e pré-escolas, tendo em vista que é um fator pontual de liberação de vagas, não conseguindo, em sentido amplo, dar conta de garantir o acesso de todas as crianças. Apesar do direito ser considerado das crianças, muitas decisões estão aliadas às necessidades das mães trabalhadoras, que são colocadas com priorização nas filas de espera. Segundo Ranieri (2013), os esforços para implementação do direito ainda são desiguais, tanto em nível nacional como em nível internacional, mesmo com a legislação estabelecendo padrões mínimos de atendimento à educação.

Nesse sentido, as pesquisas, nas três categorias, são unânimes ao concluir que o processo da judicialização tem favorecido a ampliação de vagas, porém não conseguiu suprir a crescente demanda nos últimos anos. Além disso, as implicações nas políticas públicas são marcantes, na medida em que as decisões judiciais interferem nas ações dos poderes eleitos, sobretudo do Poder Executivo.

Por meio do estudo, foi possível interpretar os efeitos da judicialização no aspecto pedagógico da primeira infância. Nas palavras de Ribeiro e Cornélio (2018, p. 62): “[...] a qualidade pedagógica que está sob ameaça através do processo de judicialização e consequente inchaço das turmas, afetando, como já dito, a gestão como um todo e a prática docente”. O reflexo da relação pedagógico-jurídica ficou evidente, sobretudo nas pesquisas de Silva (2016) e de Jochi (2018).

A pertinência dessas constatações atina para se concluir que há uma relação de causa e efeito na judicialização, que ao mesmo tempo em que soluciona pontualmente questões de vagas, tende a ocasionar outros problemas, como a superlotação das creches, a infraestrutura adequada nos espaços escolares, a falta de funcionários e recursos materiais, dentre outros. No entanto, tem-se colocado em pauta a necessidade de investimentos na EI, que historicamente foi secundarizada em relação ao Ensino Fundamental, e despertado diversas pesquisas acadêmicas, além da atenção da mídia na divulgação dos casos que conflituam a relação entre oferta e demanda.

Ao tratar da judicialização como processo político, o MP se destaca nas ações nacionais pela EI, e se caracteriza como instrumento de diálogo entre o Estado e a sociedade no tocante às questões dos direitos individuais ou coletivos. Segundo

Casagrande (2008, p. 272), o Ministério Público passou a funcionar como um organismo estatal independente, que “se transformou em uma porta de acesso à participação política da cidadania organizada, que através dele pode encaminhar suas demandas sociais para solução pelo sistema político”.

Poloni (2017) estudou as dimensões da reivindicação por efeito jurídico pelo direito à creche, sob a ótica de diferentes sujeitos envolvidos no processo da judicialização por acesso à educação, chegando a concluir que a expansão de vagas deve se dar de forma planejada, sem limitações orçamentárias nem de recursos materiais e humanos, a fim de dirimir as desigualdades no sistema de fila de espera. Silva (2018) apontou, na mesma categoria, para a ineficiência das políticas públicas de educação para a primeira infância, e para a forma não organizada da ampliação de vagas, causando efeitos contraditórios entre o direito de acesso e o direito de qualidade educacional. Sobre isso, Oliveira (2019), na segunda categoria de análise, destacou a necessidade de uma gestão de vagas, por meio de um sistema transparente, dialógico e informatizado, colocando em união a administração municipal, o MP e outros órgãos e entidades civis reunidos em comissões de debate e resolução das questões educativas, a partir da articulação dos aparelhos públicos e privados.

Tudo isso leva a concluir que a ampliação do direito é gradual, na medida em que a sociedade civil busca medidas para sua conquista e efetivação, seja por meio de processos judiciais ou extrajudiciais. Assim, a interação entre sociedade civil e Estado é dinâmica e constante, em vista a atender os direitos populares de maneira igualitária, com foco na reconstrução ou redefinição do espaço público, lutando por construir os meios e os caminhos pelos quais o aprofundamento da democracia possa conduzir a um novo modelo de Estado e de sociedade, capaz de garantir as condições de um efetivo predomínio do interesse público na esfera da vida social e política (COUTINHO, 2006).

Desse modo, a proposição necessária é que as pesquisas em EI devem confrontar os dados e as responsabilidades do Poder Executivo no que toca as políticas públicas educacionais, pois somente mediante planejamento e investimento em políticas de atendimento e ampliação da oferta será possível a superação das desigualdades de escolarização.

Para ampliar o atendimento é importante que todos os municípios realizem chamadas públicas, a fim de ter o quantitativo de crianças que precisam de atendimento para se planejar a oferta de acordo com a demanda. Do mesmo modo, é prioritário que os órgãos municipais responsáveis também realizem, anualmente, o censo de todas as

crianças em idade escolar, para que seja possível organizar o número de vagas e instituições que precisem ofertar o ensino em cada bairro ou região.

Outras proposições versam sobre a necessidade de diálogo e união entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, por meio de comissões organizadas para debater e enfrentar os desafios da falta de vagas nas instituições de educação para crianças de 0 a 5 anos. Além disso, é crucial que se construam alternativas para que a oferta de vagas esteja condizente com a demanda de cada região dentro dos municípios, a fim de que o direito de estudar próximo à residência também seja pleiteado.

Desse modo, o acesso à EI diz respeito a um modo organizado de se planejar o atendimento de qualidade, com as condições necessárias para um trabalho pedagógico concreto, sem haver “quebras” na rotina escolar, nem secundarização do educar em função do educar. Outro ponto necessário de se destacar é a vontade do fazer político, que deve se dedicar em angariar mais investimentos para a construção ou ampliação dos espaços escolares.

Todas as proposições suscitadas nesta etapa final corroboram a articulação entre sociedade civil, instrumentos e instituições jurídicas, bem como a organização política municipal, a fim de que um trabalho conjunto consiga constituir uma rede real de proteção dos direitos sociais de acesso e qualidade da educação.

## REFERÊNCIAS

BARRETO, Ângela. Situação atual da educação infantil no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições de Educação Infantil**. Volume II. Brasília, DF: MEC, 1998. p. 23-34.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. 2009. Disponível em: <[https://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso\\_para\\_Selecao.pdf](https://www.direitofranca.br/direitonovo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso_para_Selecao.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2021.

BATISTA, Neusa Chaves. A gestão democrática da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas municipal: tensões e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1-24, 2018.

BRADBURY, Leonardo Cacau Santos La. **Direito educacional: o Poder Judiciário e a efetivação de políticas públicas no Brasil**. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, PR, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 1996a.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos Arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC, 2006b.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília, DF: Inep, 2014.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar. 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, p. 115-126, nov. 2004.

CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 1998.

CORDÃO, Francisco Aparecido. Regulação e controle das políticas públicas educacionais. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE; TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 151-174.

CORRÊA, Patrícia Santiago de Medeiros. Efetivação do direito à creche: a judicialização de uma política pública de gênero. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, 2010, p. 2886-2895.

COUTINHO, Carlos Nelson. O estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 173-200.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

\_\_\_\_\_. Do direito de aprender: base do direito à educação. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE; TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 104-116.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Justiciabilidade no campo da educação. **RBPAE**, Brasília, DF, v. 26, n. 1, p. 75-103, jan./abr. 2010.

FELDMAN, Marina. **Os termos de ajustamento de conduta para efetivação do direito à Educação Infantil**: considerações a partir do contexto paranaense. 2017. 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel; GARMS, Gilza Maria Zauhy. Educação infantil e a família: perspectiva jurídica desta relação na garantia do direito à educação. **RBPAE**, Brasília, DF, v. 25, n. 3, p. 545-561, set./dez. 2009.

FONSECA, Jorge Alberto Lago; PIMENTA, Renata Waleska. A chegada dos desiguais à escola: novas formas de inclusão/exclusão. IX ANPEd SUL: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9., 2012, Caxias do Sul, RS. **Anais...** Caxias do Sul, RS: ANPEd, 2012.

FONTES, Virgínia. A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 201-240.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**. 2017. Disponível em: <<https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/busca-ativa-escolar-v10-web.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2020.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

JOCHI, Fabiana Aparecida Pereira. **O trabalho docente frente à judicialização de vagas nas creches**: sentidos de professores. 2018. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2018.

KIM, Richard Pae; PEREZ, José Roberto Rus. Responsabilidades públicas, controles e exigibilidade do direito a uma educação de qualidade. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE; TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 711-791.



KRAMER, Sônia. Criança e Legislação – a educação de 0 a 6 anos. **Revista Em Aberto**, Brasília, DF, ano 7, n. 38, abr./jun. 1988.

\_\_\_\_\_. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é Fundamental. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006.

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 14, maio/ago. 2000.

\_\_\_\_\_. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. 7. ed. Porto Alegre: Mediação, 2015.

LOMBARDI, José Claudinei. Judicialização da educação: interferência judicial aprofunda desigualdade no aceso em creche por quem mais precisa dele. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, n. 57, p. 388-397, jun. 2014.

MACEDO, Izabella Freza Neiva de. **Judicialização da Educação Infantil**: uma análise da dinâmica do fenômeno no município de Curitiba. 2018. 149 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

MAITO, Maríndia Catto. **A judicialização do direito à educação**: o olhar do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 2016. 97 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2016.

MENDONÇA, Daelcio Ferreira Campos. **O Direito à Educação e a atuação do Sistema Judiciário e Extrajudiciário, em Irecê-BA (2012-2013)**. 2013. 224 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

NÓBREGA-TERRIEN, Silvia Maria; TERRIEN, Jacques. Trabalhos científicos e o estado da questão: reflexões teórico-metodológicas. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 15, n. 30, jul./dez. 2004.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

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. 2011. 194 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2011.

\_\_\_\_\_. **Judicialização da educação infantil**: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito em Juiz de Fora-MG. 2015. 230 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2015.

OLIVEIRA, Daniele Lopes. **A judicialização das relações escolares**. 2017. 201 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2017.

OLIVEIRA, Eline Moreira Ferreira de. **A interferência da judicialização nas políticas públicas de acesso à Educação Infantil no município do Rio de Janeiro**. 2019. 124 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Judicialização da Educação Infantil: direito e desafios. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPEd, 38., 2017, São Luís. **Anais...** São Luís: ANPEd, 2017.

OLIVEIRA, Sonara Maria Lopes de; PASCHOAL, Jaqueline Delgado. A educação básica como direito no Brasil: uma análise das determinações e paradoxos da legislação. **RBPAAE**, Brasília, DF, v. 36, n. 3, p. 1176-1195, set./dez. 2020.

PIRES, Diego Bruno de Souza. **Judicialização da educação no Brasil: tendências da produção do conhecimento e perspectivas para a exequibilidade do direito (2000-2010)**. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, BA, 2017.

POLONI, Maria José. **Creche: do direito à educação à judicialização da vaga**. 2015. 281 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2015.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE; TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 55-103.

REHEM, Faní Quitéria Nascimento; FALEIROS, Vicente de Paula. A educação infantil como direito: uma dimensão da materialização das políticas para a infância. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 13, n. 39, p. 691-710, maio/ago. 2013.

RIBEIRO, Márden de Pádua; CORNÉLIO, Alice da Silva. A judicialização da Educação Infantil no Brasil. **INTERFACIS**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 51-65, 2018.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educacional**, v. 6, n. 19, p. 37-50, 2006.

SILVA, Edna Pischara Itcak Dias da. **Os efeitos da atuação do Sistema de Justiça nas políticas de educação infantil: estudo de caso no município de Araucária/PR**. 2016. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SILVA, Petula Ramanauskas Santorun e. **A judicialização na Educação Infantil entre ênfases, encaminhamentos e solicitações no município de Sorocaba/SP**. 2018. 221 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2018.

SILVA, Antonia Almeida; JACOMINI, Márcia Aparecida. **Pesquisa em políticas educacionais: características e tendências**. Feira de Santana, BA: UEFS Editora, 2016.

SILVEIRA, Adriana Dragone. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento. **RBPAAE**, Brasília, DF, v. 24, n. 3, p. 537-555, set./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. 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, Natal. **Anais...** Natal: ANPEd, 2011.

SILVEIRA, Adriana Dragone et al. Efeitos da judicialização na Educação Infantil em diferentes contextos subnacionais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 718-737, jul./set. 2020.

SILVEIRA, Renata Marcheti. **Controle jurisdicional da constitucionalidade e as peculiaridades relativas às Leis e Atos normativos Municipais**. Rio de Janeiro: Editora Jurídica Opus 3, 2002.

SOUZA, Sandra Zákia; PIMENTA, Cláudia Oliveira. Atendimento à educação infantil no estado de São Paulo: trilhas previstas em planos municipais de educação. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 45, p. 1-21, 2019.

TAPOROSKY, Barbara 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)**. 2017. 202 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The Global Expansion of Judicial Power**. Nova Iorque: New York University Press, 1995.

VIECELLI, Roberto del Conte. O ciclo da judicialização das políticas públicas: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e os efeitos indiretos externos das decisões do STJ e STF. **Revista de Direito Educacional**, ano 3, v. 6, p. 261-283, jul./dez. 2012.

XIMENES, Salomão Barros et al. Judicialização da Educação Infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPEd, 38., 2017, São Luís. **Anais...** São Luís: ANPEd, 2017.