

EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CONTEXTOS LOCAIS: CASOS DE QUATRO MUNICÍPIOS PAULISTAS

THE EFFECTS OF JUDICIALIZATION IN EDUCATIONAL POLICIES OF FOUR MUNICIPALITIES IN SÃO PAULO

EFFECTOS DE LA JUDICIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN CONTEXTOS LOCALES: CASOS DE CUATRO MUNICIPIOS DE SÃO PAULO

Rayane Vieira Rodrigues¹

<https://orcid.org/0000-0003-4641-990X>

Janaína Ibiapina da Rocha²

<https://orcid.org/0000-0002-7612-6553>

Vanessa Elias de Oliveira³

<https://orcid.org/0000-0001-8916-4981>

Salomão Barros Ximenes⁴

<https://orcid.org/0000-0002-3672-6781>

¹ Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, São Paulo – Brasil. Email: rayane.rodrigues@fgv.edu.br.

² Universidade Federal do ABC, Santo André, São Paulo – Brasil. Email: janaina.ibiapina.rocha@gmail.com.

³ Universidade Federal do ABC, Santo André, São Paulo – Brasil. Email: vanessa.oliveira@ufabc.edu.br.

⁴ Universidade Federal do ABC, Santo André, São Paulo – Brasil. Email: salomao.ximenes@ufabc.edu.br.

Resumo

O artigo tem por objetivo identificar os efeitos da judicialização no ciclo da política de educação infantil e, para atingi-lo, classificou os efeitos diretos e indiretos das demandas extrajudiciais e judiciais coletivas (termos de ajustamento de conduta e ação civil pública, respectivamente) na política de educação infantil de quatro municípios paulistas: São Paulo, Mauá, Caieiras e Paulínia. Foi possível identificar que os efeitos da judicialização se diferem de acordo com o contexto local, mas quando analisados de forma integrada oferecem um *framework* de análise para outros casos municipais. Os efeitos diretos identificados foram: expansão da oferta de vagas em creches; mudanças nos programas de governo; e dotação



orçamentária para a educação. Já os efeitos indiretos incluíram: mudança na estrutura de oferta de serviços e reorganização da estrutura administrativa; estabelecimento de novos mecanismos de *accountability* e alterações nas relações interinstitucionais; e criação de nova legislação e programas municipais.

Palavras-chave: Judicialização. Educação infantil. Políticas públicas. Direito à educação. Poder Judiciário.

Abstract

This article aims to identify the effects of judicialization in childhood education policy cycle. To this end, it classified the direct and indirect effects of extrajudicial and collective judicial demands (terms of conduct adjustment and civil action, respectively) on child education policy in four municipalities in São Paulo: São Paulo, Mauá, Caieiras, and Paulínia. The results indicate that despite differing as to the local context, judicialization effects provide an analytical framework when analyzed in an integrated manner. Increased offer of vacancies in daycare centers, changes in government programs, and budget allocation for education were some of the direct effects identified. On the other hand, indirect effects included the change in service provision structure and reorganization of administrative structure; establishment of new accountability mechanisms and changes in interinstitutional relations; and the creation of new legislation and municipal programs.

Keywords: Judicialization of policy. Preschool education. Right to education. Judiciary.

Resumen

El artículo tiene como objetivo identificar los efectos de la judicialización en el ciclo de la política de educación infantil. Para lograrlo, fueron calificados los efectos directos e indirectos de las demandas judiciales y extrajudiciales colectivas sobre la política de educación infantil de cuatro municipios de São Paulo: ciudad de São Paulo, Mauá, Caieiras y Paulínia. Fue posible identificar que los efectos de la judicialización difieren según el contexto local, pero cuando se analizan de manera integrada ofrecen un marco de análisis para otros casos municipales. Los efectos directos identificados fueron: ampliación de la oferta de vacantes en guarderías; cambios en los programas gubernamentales y la asignación presupuestaria para la educación. Los efectos indirectos, en cambio, incluyeron el cambio en la estructura de prestación de servicios y la reorganización de la estructura administrativa; establecimiento de nuevos mecanismos de rendición de cuentas y cambios en las relaciones interinstitucionales; creación de nueva legislación y programas municipales.

Palabras clave: Judicialización. Educación infantil. Políticas públicas. Derecho a la educación. Poder Judicial.

1 Introdução

A judicialização das políticas públicas pode ser definida como o acionamento do sistema de justiça para questionamento de falhas ou omissões no processo de políticas públicas (OLIVEIRA, 2019). Os estudos nesse campo buscam compreender o conteúdo das ações e os efeitos que elas causam na administração e no orçamento das políticas públicas.

Num diálogo com os estudos do campo, a presente pesquisa objetivou entender os efeitos da judicialização no ciclo da política pública da educação infantil – ou seja, compreender as mudanças (ou ausência delas) produzidas pela ação judicial na formação da agenda, implementação, avaliação e monitoramento das políticas relacionadas à educação infantil. Para atingir este objetivo, a pesquisa classificou os *efeitos diretos e indiretos* das demandas judiciais coletivas e extrajudiciais (ações civis públicas (ACP) e termos de ajustamento de conduta (TAC), respectivamente) na política de educação infantil. Considerando as dimensões de acesso, qualidade de oferta e mudanças de comportamento do poder público, utilizamos como marco teórico a definição de Gauri e Brinks (2008) sobre efeitos diretos, indiretos internos e indiretos externos. Como metodologia adotamos o estudo de casos múltiplos em quatro municípios paulistas (São Paulo, Mauá, Caieiras e Paulínia). Foram identificadas diferenças nas respostas municipais para o fenômeno da judicialização e uma complexidade de efeitos decorrentes das demandas da judicialização, em parte decorrentes também da própria forma de atuação do sistema de justiça.

A estrutura do artigo está dividida em quatro partes, além desta introdução. A primeira discute a judicialização das políticas públicas, tendo como foco a literatura sobre efeitos da judicialização da política de educação. Na seguinte, apresentamos a metodologia desenvolvida para escolha e análise do estudo de casos múltiplos. Depois, analisamos de forma mais detalhada os efeitos diretos e indiretos, internos e externos, encontrados nos casos analisados. Por fim, apresentamos as considerações finais, apontando as possibilidades de uso da metodologia em outros contextos locais.

2 A judicialização da educação e seus efeitos

A forma que a litigância de direitos sociais e econômicos assume é resultado das capacidades e cálculos estratégicos tomados pelos atores envolvidos no processo (GAURI; BRINKS, 2008). A atuação dos tribunais pode responsabilizar políticos e burocratas por compromissos não cumpridos, eliminar bloqueios políticos, vetar decisões de caráter abusivo, servir de canal de informação sobre falhas na implementação e, ainda, criar espaços de deliberação.

Além das categorias citadas, há outras que dizem respeito aos efeitos da judicialização de políticas públicas, que podem ser de três tipos (GAURI; BRINKS, 2008): efeitos diretos

em não litigantes, efeitos indiretos externos ao sistema legal e efeitos indiretos internos ao sistema legal. O primeiro depende do quanto os benefícios de uma ação são capazes de se estender para toda a sociedade, do conteúdo da ação ou da demanda em si. Como exemplo, a construção de uma escola ou a ampliação de leitos hospitalares em função de determinação judicial: quando implementada pela administração pública, gera benefícios para indivíduos não inseridos no litígio ou mesmo para a população que não tem condições de acessar o Poder Judiciário. Os efeitos indiretos externos ao sistema legal são os que têm maior capacidade de estender seus benefícios para além do litígio inicial e ocorrem quando o demandado, o alvo da demanda judicial, toma decisões subsequentes através do processo legislativo ou de regras burocráticas. Por fim, os efeitos indiretos internos ao sistema legal dizem respeito aos efeitos no interior do próprio sistema judicial, como a generalização de uma decisão do tribunal superior para os tribunais inferiores. Ademais, segundo Brinks e Gauri (2014), há mais uma importante dimensão relativa aos efeitos da judicialização, que diz respeito ao seu caráter distributivo. As decisões judiciais podem ser progressivas, quando beneficiam os mais pobres, ou regressivas, quando tendem a beneficiar os mais ricos.

Esse debate complexifica o olhar para o fenômeno da judicialização das políticas públicas e, conseqüentemente, trouxe a necessidade de incorporarmos esses elementos para compreendermos os efeitos da judicialização da política de educação infantil no Brasil. A partir desse desafio, incorpora-se a importância da ampliação do objeto de estudo, que não deve estar restrito à análise das ações individuais, mas deve analisar também as ações coletivas e seus efeitos.

A judicialização por vaga em creche está inserida no fenômeno da judicialização da política de educação, que, por sua vez, faz parte do fenômeno de judicialização das políticas públicas. Apesar de compartilharem entre si características comuns, a judicialização da educação tem aspectos específicos. Dentre estes fatores idiossincráticos, Ximenes e Silveira (2019) apontam: ampla juridificação da educação, que deu vasta atribuição jurisdicional para controle das normas constitucionais; o surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, que impulsionou a criação de novas instituições da sociedade civil para a defesa dos direitos de crianças e adolescentes e, também, aumentou as atribuições do Judiciário e do Ministério Público (MP) nesse campo; e a decisão do Supremo Tribunal Federal que consolidou o direito à educação infantil enquanto um direito exigível de forma coletiva e individual.

Atualmente, a maior parte dos litígios diz respeito à inclusão de beneficiários em uma política de educação infantil municipal, mas há também litígios que questionam o próprio desenho das políticas públicas e os critérios de atendimento, e ações que levam o Judiciário a decidir sobre questões tipicamente político-pedagógicas. Esse padrão se verifica no estado de São Paulo, onde as ACP tratam, em sua maioria, do aumento do número de vagas ofertadas em educação infantil.

Tratando dos efeitos das decisões ou do comportamento do Poder Público, Oliveira, Silva e Marchetti (2018) analisaram as estratégias adotadas pela prefeitura de São Paulo quanto à judicialização da educação infantil, focando na interação entre os poderes Judiciário e Executivo. Segundo eles, entre o período de 2011 e 2015, o déficit de vagas estava localizado em boa parte dos distritos da capital e principalmente em locais distantes das regiões centrais, com os piores indicadores socioeconômicos. Nesse período também houve aumento de aproximadamente 230% no número de ordens judiciais e, conseqüentemente, o número de matrículas realizadas via encaminhamento judicial também cresceu. Dentre as principais conclusões do trabalho encontra-se a percepção de que a judicialização incentiva mais judicialização, já que aquelas crianças com ordem judicial passam a ocupar os primeiros lugares na fila de espera por vagas, incentivando que as famílias recorram a essa via para ocupar as melhores posições na fila e, assim, conseguir a almejada vaga em creche. Como estratégia da prefeitura em relação ao processo de judicialização, foi possível perceber o aumento de contratação de unidades conveniadas, já que construir novas creches é um processo mais demorado e custoso (OLIVEIRA; SILVA; MARCHETTI, 2018).

Por sua vez, Ximenes, Oliveira e Silva (2019) discutem os efeitos da judicialização da educação infantil nas diferentes etapas do processo de políticas públicas. A judicialização pode afetar a etapas de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Os efeitos podem ser identificados no momento da formulação quando o Executivo antecipa os interesses do sistema de justiça, pois partem de um aprendizado sobre de que forma os juízes decidem e procuram evitar novas ações judiciais, implementando medidas que já foram demandadas em ações anteriores. Na implementação, os efeitos ocorrem quando a política, após implementada, tem seu desenho transformado. Por último, no momento da avaliação, a judicialização serve como mecanismo de feedback para gestores e políticos, como nos casos de criação de órgãos e mecanismos de controle do cumprimento das decisões judiciais.

Esses efeitos, diretos e indiretos, serão aqui analisados a partir de quatro estudos de caso. Antes, apresentamos a metodologia adotada para coleta e análise de dados.

3 Metodologia

Como metodologia adotamos a abordagem qualitativa, com aplicação de entrevistas e análise documental, além de análise temporal dos acontecimentos, e quantitativa, para análise de indicadores educacionais, com foco nos efeitos da judicialização para a administração pública e para a política pública de educação em quatro municípios: São Paulo, Mauá, Caieiras e Paulínia. Entendemos que o estudo de casos múltiplos é a forma mais adequada para compreender os efeitos da judicialização em nível local, já que cada município apresenta contextos específicos para o desenvolvimento da política de educação infantil, por um lado, assim como diferentes capacidades de responder às decisões judiciais, por outro. Também diferem as estratégias e os posicionamentos dos órgãos do sistema de justiça. Foram realizadas entrevistas nas secretarias municipais de educação e com os atores demandantes do sistema de justiça (MP e Defensoria Pública) nos respectivos municípios.

Para a seleção dos casos a serem analisados, foram realizadas duas etapas: acesso aos documentos dos TAC e das ACP e filtro de seleção dos casos. A primeira etapa contou com os seguintes passos: acesso ao Sistema de Informação ao Cidadão, do Ministério Público de São Paulo (MPSP), requisitando todos os procedimentos judiciais e extrajudiciais registrados com os termos “educação infantil”, “creche” e “pré-escola” abertos no período de 2005 a 2016;¹ pedido, via e-mail institucional, ao Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva das promotorias para que fossem disponibilizadas cópias dos referidos TAC, uma vez que estes não constam no sistema de acompanhamento processual do MP; e descarte daqueles procedimentos cujo objetivo não fosse o acesso a vagas em educação infantil. Após essas etapas, restaram 15 documentos de interesse para o objeto de pesquisa, referentes a 14 municípios. Foi também realizado levantamento no sistema de busca processual do site do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), com uma pesquisa de jurisprudência utilizando as palavras “creche”, “pré-escola” e “educação infantil” para acesso às ACP.

¹ As ações judiciais mais recentes tornam mais difícil a identificação dos múltiplos e por vezes persistentes efeitos nas políticas públicas, já que existem recursos aos tribunais superiores e prazos de cumprimento das decisões.

Foram identificadas e analisadas as decisões em grau de recurso de 62 ACP, distribuídas em 45 municípios.

Na segunda etapa, com objetivo de filtrar os casos, os municípios foram agrupados segundo o porte (grande, médio ou pequeno porte), o tipo de medidas coletivas – judiciais (ACP) ou extrajudiciais (TAC) – e se estas eram iniciativas contextualizadas ou não à realidade municipal, conforme discutido por Silveira *et al.* (2018). Por medidas contextualizadas entendemos aquelas cujos pedidos judiciais ou cláusulas extrajudiciais consideravam as características específicas do município, as taxas de atendimento, a política educacional e a demanda existente, destacando assim as necessidades ou debilidades da política pública no momento de proposição da demanda. Trata-se, portanto, de ações que levam em consideração a política pública em vigor no município, compreendem suas lacunas e buscam, via ação judicial ou extrajudicial, supri-las. Por medidas descontextualizadas compreendemos aquelas medidas judiciais ou extrajudiciais que desconsideram o contexto municipal, a política pública ou as características das demandas locais; ao contrário, solicitam vagas de maneira genérica, sem atentar, por exemplo, para a demanda reprimida realmente existente, o número de crianças já atendidas ou a capacidade do município de gerar o número de vagas demandadas no período imposto pela decisão extrajudicial (SILVEIRA *et al.*, 2018).

Por fim, na seleção dos municípios para os estudos de caso foram excluídos os de pequeno porte, por considerarmos que nestes se torna mais difícil identificar os efeitos em toda a sua complexidade, uma vez que, nestes casos, medidas isoladas, ainda que de grande relevância no contexto local, como a inauguração de uma única creche pública ou a assinatura de um único convênio, modificam radicalmente os indicadores de atendimento. Nos municípios de médio e grande porte, com alta urbanização, por sua vez, o enfrentamento da questão da falta de vagas em creches exige uma atuação política complexa.

Considerando todos os aspectos mencionados, selecionamos quatro casos. O Quadro 1 apresenta os municípios selecionados para análise segundo o tipo de atuação do sistema de justiça e a característica da ação.

Quadro 1 – Municípios selecionados para os estudos de caso, segundo as características da ação.

Tipo de ação	Município
ACP contextualizada	São Paulo
ACP descontextualizada	Mauá Caieiras
TAC contextualizado	Paulínia

ACP: ação civil pública; TAC: termo de ajustamento de conduta.

Fonte: Elaboração própria.

Vale salientar que a pesquisa pretendia analisar ao menos um caso de TAC descontextualizado que se enquadrasse nos demais critérios da pesquisa (objeto, período e porte municipal); contudo, este não foi identificado. Tal dificuldade decorre, em primeiro plano, da pequena quantidade de casos de TAC em geral firmados com o MPSP, o que indica um baixo uso do instrumento durante o período estudado. Por outro lado, abre-se a hipótese de haver mais incentivos à contextualização da medida no caso dos TAC. Isso porque estes têm uma natureza *a priori* negocial, uma vez que dependem da assinatura e concordância do Executivo municipal, assemelhando-se mais a um contrato público em que são assumidas determinadas obrigações jurídicas do que a uma ação judicial. Em complemento, decidimos incluir outro município com caso de ACP descontextualizada.

Para categorização dos efeitos analisados, utilizamos a definição de Gauri e Brinks (2008). *Efeito diretos* são aqueles relacionados com as decisões judiciais, o conteúdo da ação em si. Utilizamos como fonte de análise os mandados judiciais atendidos, os indicadores de matrícula em creches por dependência administrativa e a análise do planejamento municipal. Por sua vez, os *efeitos indiretos externos ao sistema legal* são aqueles que, apesar de não estarem relacionados diretamente às decisões judiciais, manifestam comportamentos ou mudanças na política pública que surgem como resposta às ações judiciais, previstas ou não pela administração pública, de caráter preventivo ou não. Como fonte de análise utilizamos informações coletadas em entrevistas e identificamos mudanças na legislação e nas políticas municipais. Por fim, sobre os *efeitos indiretos internos ao sistema de justiça*, que são aqueles produzidos igualmente por fora da demanda judicial formal, mas relacionados ao seu contexto e à judicialização da política pública enquanto resposta de tais órgãos às demandas sociais e posturas da administração, utilizamos como fontes entrevistas e documentos que demonstram

mudanças na gestão dos procedimentos judiciais e extrajudiciais ou na estratégia de intervenção.

4 Os efeitos da judicialização da política de educação infantil nos municípios paulistas

Nos casos estudados, os efeitos diretos estão relacionados com expansão do atendimento, mudanças em programas de governo, inserção de objetivos de expansão nas agendas governamentais e dotação orçamentária para ampliação da rede de atendimento. Por sua vez, os efeitos indiretos externos ao sistema legal são aqueles que, apesar de não estarem relacionados com determinação judicial, afetam de outras formas a política de educação. São regras burocráticas, leis ou até mesmo efeitos relacionados com a oferta do serviço que não foram previstos nas decisões judiciais, como parcialização do atendimento, reorganização da lista de espera e da lógica que a rege e aumento da rede conveniada. Os efeitos relacionados à *accountability*, também indiretos, incluem a criação de novas formas de controle da política pública e obrigatoriedade na publicação das listas de espera. Também são mudanças na relação entre as instituições, reorganização da administração para lidar com as altas demandas judiciais e alterações na legislação municipal, com a criação de novos programas. Os efeitos indiretos internos ao sistema legal dizem respeito às mudanças no próprio sistema de justiça. Dentre os casos analisados, identificamos mudanças no fluxo administrativo que refletem as alterações pertinentes à relação entre as instituições envolvidas na judicialização.

O Quadro 2 resume possíveis efeitos da judicialização, conforme apreendido da literatura sobre o tema:

Quadro 2 – Quadro de possíveis efeitos diretos, indiretos e externos à administração da judicialização das políticas públicas de educação infantil.

Tipos de Efeitos segundo Gauri e Brinks (2008)	Possíveis efeitos
Efeitos diretos	Expansão do atendimento Mudança nos programas de governo Dotação orçamentária
Efeitos indiretos externos ao sistema legal	Na oferta de serviços Accountability Aprimoramento das relações interinstitucionais Reorganização da administração Criação de legislação e programas municipais
Efeitos indiretos internos ao sistema legal	Fluxo administrativo entre as instituições do sistema de justiça

Fonte: Elaboração própria.

Já o Quadro 3 apresenta os efeitos efetivamente encontrados nos casos analisados, vejamos:

Quadro 3 – Quadro efeitos diretos e indiretos da judicialização das políticas públicas de educação infantil encontrados nos casos analisados.

Tipos de Efeitos segundo Gauri e Brinks (2008)	Possíveis efeitos	Efeitos encontrados
Efeitos diretos	Expansão do atendimento	Expansão do atendimento Contratação de funcionários
Efeitos indiretos externos ao sistema legal	Na oferta de serviços	Parcialização do atendimento Mudança na lista de espera Aumento do número de crianças por turma Aumento da rede conveniada
	<i>Accountability</i>	Novas formas de controle Obrigatoriedade da publicação da lista de espera
Efeitos indiretos internos ao sistema legal	Fluxo administrativo entre as instituições do sistema de justiça	Criação de um fluxo administrativo na proposição e no recebimento de ações

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, detalhamos cada um dos tipos de efeitos da judicialização da educação infantil, conforme observado nos casos estudados.

4.1 Efeitos diretos

Os efeitos diretos da judicialização da educação infantil observados nos casos estudados podem ser categorizados em três tipos: expansão do atendimento, inserção de objetivos de expansão em programas do governo e dotação orçamentária. A expansão do atendimento inclui o atendimento individual das famílias que entram com ação judicial para vaga em creche, contratação de funcionários para expansão do atendimento e aumento considerável no total de matrículas.

Em Caieiras, praticamente toda ação de mandado de segurança por vaga em creche foi atendida pelo município, gerando efeitos diretos para os autores das decisões judiciais, como pode ser verificado na Tabela 1.

Tabela 1 – Total de mandados de segurança e matrículas realizadas por ordem judicial, Caieiras/SP, 2014-2016.

Ano	2014	2015	2016	Total
Total de mandados de segurança por ano	18	41	91	150
Total de matrículas realizadas por ordem judicial	17	38	118	173

Fonte: Informações recebidas via Secretaria Municipal de Educação de Caieiras/SP pela Lei de Acesso à Informação.

Ainda no município de Caieiras, foram contratados mais funcionários para atender as crianças nas unidades já existentes. De acordo com uma gestora municipal em entrevista concedida aos autores deste artigo,

a Secretaria Municipal de Educação iniciou um cadastramento da lista de espera, de modo que se tivesse um número real de solicitações; também contratou mais funcionários e incluiu crianças nos grupos, levando em consideração, inclusive, os espaços físicos das salas.

Os dados da Tabela 2 apresentam a proporção de matrículas por ordem judicial na rede do município de São Paulo. É possível identificar que, do total de matrículas, apenas 5%, em média, são realizadas por ordem judicial.

Tabela 2 – Proporção de matrículas realizadas via encaminhamento judicial no município de São Paulo/SP, 2014-2017.

Matrículas	2014	2015	2016	2017
Total de matrículas da rede	228.204	260.785	284.179	309.982
Total de matrículas por encaminhamento judicial	11.082	13.683	14.498	12.905
Percentual de matrículas por ordem judicial na rede	4,9%	5,2%	5,1%	4,2%

Fonte: Informações recebidas via Secretaria Municipal de Educação de Caieiras/SP pela Lei de Acesso à Informação.

Segundo dados do Censo Escolar (BRASIL, 2010-2016), a taxa de crescimento entre 2010 e 2016 de matrículas em creche nos municípios de Mauá, São Paulo e Paulínia foi de 101,65%, 94,34% e 62,27%, respectivamente. Esses dados demonstram crescimento expressivo no número de matrículas no período estudado.

Sobre a inserção de objetivos relacionados à educação infantil nos planos de governo, em São Paulo o prefeito Fernando Haddad (PT) previu em seu Programa de Metas de 2013-2016 a ampliação de 150 mil vagas em educação infantil, incluindo a construção de novas unidades e a garantia de fontes de financiamento (SÃO PAULO, 2013; XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019). Nesse caso, a atuação de diversos atores no fenômeno da judicialização pressionou o governo a oferecer respostas para o problema da falta de vagas em educação infantil na cidade, tomando como base o próprio Plano de Metas. Já no município de Mauá (2009), o Plano Plurianual (PPA) 2011-2014 previu a manutenção, ampliação e construção de prédios escolares de educação infantil. Além disso, o PPA 2014-2018 teve como um de seus objetivos atender à demanda reprimida no município, prevendo a construção e aquisição de novas unidades de educação (MAUÁ, 2013).

Os efeitos diretos da judicialização nos municípios estudados estão relacionados ao conteúdo da ação, mas não estão restritos apenas aos indivíduos que entram com ação

judicial, uma vez que também decorrem de ações coletivas e TAC. A ampliação da rede e inserção de objetivos de expansão em programas do governo e dotação orçamentária para criação de vagas tem alta capacidade de expandir os efeitos de uma ação para aqueles que não acessaram o Judiciário.

4.2 Efeitos indiretos

Os efeitos indiretos externos ao sistema legal podem ser de cinco tipos: oferta dos serviços, *accountability*, relação entre as instituições, reorganização interna na administração pública e nova legislação. Os efeitos relacionados à oferta de serviços são: parcialização do atendimento, ou seja, diminuição de vagas em período integral para incluir crianças numa jornada menor e assim acomodar mais demandantes; mudanças na lista de espera; aumento do número de crianças por turma; e aumento da rede conveniada.

A parcialização como estratégia para lidar com a judicialização foi observada nos municípios de Caieiras e Mauá. Em entrevista aos autores por gestora municipal do município de Caieiras,

Outra estratégia iniciada em 2018 foi a adequação dos horários da creche, de 11 para 7 horas, organizando assim o atendimento no período da manhã e da tarde e até 30% de crianças em situação de vulnerabilidade tiveram as vagas mantidas no período de 10 horas.

As mudanças relacionadas à lista de espera incluem: reorganização da lista, obrigatoriedade de publicação e criação de lista alternativa, priorizando crianças com ação judicial. A reorganização da lista de espera foi realizada como forma de determinar o número real de solicitações no município de Caieiras. Em São Paulo, os efeitos relacionados à lista de espera foram dois: obrigatoriedade de publicizá-la e a criação de uma “lista dentro da lista”, isto é, uma nova lista restrita a crianças relacionadas a demandas judiciais. As crianças com ações judiciais não são matriculadas imediatamente, mas passam na frente das outras que já estavam na lista de espera, recebendo prioridade de atendimento. A obrigatoriedade de publicar a lista de espera também gera uma mudança na *accountability*, criando mais um mecanismo de controle da política pública.

O aumento do número de crianças por turma em Mauá ocorre e é uma preocupação dos gestores, pois assim que o juiz defere o pedido de vaga o município acata imediatamente, gerando superlotação das salas. Esse efeito indireto também foi observado por Rodrigues e Oliveira (2017) no município de São Bernardo do Campo. Isso pode gerar superlotação de salas e diversos problemas pedagógicos, sendo prejudicial tanto para as crianças como para os profissionais.

No município de Paulínia houve um aumento expressivo do número de matrículas em rede conveniada, enquanto a oferta na rede direta apresentou um decréscimo. No ano de 2017 foi investido no município R\$ 15 milhões em convênios. Em São Paulo, o aumento de matrícula na rede conveniada foi de 151% entre 2010 e 2016, enquanto na rede municipal foi de 32%. No município de Mauá, o crescimento da rede conveniada foi de 39%, com destaque para a rede privada, 260%. Em Caieiras não foi identificado crescimento da rede conveniada.

Tabela 3 – Número de matrículas de creche por dependência administrativa, 2010-2016.

	Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Taxa de crescimento 2010-2016
Paulínia	Municipal	2.513	2.637	2.783	2.532	2.312	2.095	1.994	-21%
	Privada	18	19	48	87	72	79	258	1333%
	Conveniada com PP*	0	8	428	1.092	1.437	1.638	1.931	24038%
	Total	2.531	2.664	3.259	3.711	3.821	3.812	4.183	65%
São Paulo	Federal	160	158	161	155	158	159	150	-6%
	Estadual	208	218	255	266	275	206	166	-20%
	Municipal	42.968	55.512	60.621	55.812	57.367	55.663	56.751	32%
	Privada	40.778	48.557	55.283	57.719	60.444	59.990	57.525	41%
	Conveniada com PP	86.141	141.411	145.824	153.057	163.777	181.981	216.280	151%
	Total	170.255	245.856	262.144	267.009	282.021	297.999	330.872	94%
Mauá	Municipal	2.578	2.444	3.609	3.966	3.802	4.705	4.855	88%
	Privada	354	580	1.211	1.326	1.481	1.431	1.274	260%
	Conveniada com PP	344	340	410	551	650	432	477	39%
	Total	3.276	3.364	5.230	5.843	5.933	6.568	6.606	102%

	Municipal	3.719	3.648	3.734	3.621	3.951	4.033	3.935	6%
	Privada	319	379	488	503	492	666	724	127%
Caieiras	Convenia da com PP	5	0	0	0	0	0	0	-100%
	Total	4.043	4.027	4.222	4.124	4.443	4.699	4.659	15%

* Taxa de crescimento calculada entre os anos de 2011 e 2016; PP: poder público.

Fonte: Silveira *et al.* (2018) e Silveira *et al.* (2020), a partir dos microdados do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (BRASIL, 2010-2016) tratados pelo Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná.

Os efeitos na *accountability* são a criação de novas formas de prestação de contas e a obrigatoriedade de publicar a lista de espera, o que facilitou o acompanhamento da sociedade civil e das instituições de justiça com relação à implementação das decisões judiciais. Em Mauá e em São Paulo as decisões judiciais levaram à criação de formas de prestação de contas entre o executivo municipal e o sistema de justiça. Em Mauá, a ACP que determina a criação de 2.771 novas vagas em um prazo de nove dias levou à criação de um plano de expansão da rede, e esse plano foi apresentado na negociação que ocorreu em relação à ação em primeira instância. Porém, mesmo após a suspensão da decisão judicial pelo TJSP, o município continuou atualizando o Judiciário sobre as decisões implementadas para o problema de vagas em creche. No município de São Paulo, após realização de audiência pública pelo TJSP, foi determinada a elaboração de um plano detalhado de ampliação de vagas, e para acompanhar a implementação desse plano foi instituído um Comitê de Monitoramento. Esse comitê foi formado pela Coordenadoria da Infância do TJSP, MP, defensoria, advogados, representantes de movimentos sociais e organizações (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019). Ambos os casos demonstram a construção de procedimentos e instâncias de controle da implementação das decisões judiciais, ou seja, novas formas de *accountability* por parte da sociedade e do sistema de justiça.

Mudanças na relação entre as instituições envolvidas na judicialização também foram observadas, como a criação de canais de diálogo entre as instituições de justiça e o Executivo municipal. Foi relatado em entrevista com a Defensoria Pública do município de Mauá que a Secretaria de Educação é avisada sobre as demandas que chegam na Defensoria antes de serem transformadas em procedimento judicial. Dessa forma, a secretaria pode realizar um estudo de vulnerabilidade e matricular aquelas crianças que apresentam maior necessidade.

Essa é uma tentativa de diminuir o número de casos judicializados, os custos processuais e o tempo de trabalho das instituições envolvidas.

Então, toda semana um oficial da defensoria fornece o nome das crianças que procuraram a defensoria naquela semana, a gente passa para a secretaria de educação e a secretaria faz um estudo de vulnerabilidade e ele já consegue atender administrativamente aquelas demandas de maior urgência, aquelas famílias com necessidade mais premente. Assim, a gente consegue não judicializar alguns casos, deu uma diminuída, não o número que a gente espera, mas deu uma diminuída considerável no número de demandas judicializadas. (TRECHO DA ENTREVISTA COM DEFENSORIA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ)

A administração pública também se reorganiza com o intuito de lidar com as demandas judiciais, que são inúmeras e diárias. No município de Mauá foi criado um setor na Secretaria de Assuntos Jurídicos que, conjuntamente com a Secretaria Municipal de Educação, acompanha as liminares com pedido de vaga em educação infantil. No município de São Paulo foi criado, no âmbito da Procuradoria Geral do município, um setor de fluxos administrativos específicos, chamado de “linha de produção da judicialização”, especificamente para lidar com o grande volume de ações judiciais por vaga em educação infantil.

Também foram observadas a criação de programa para contenção da demanda e a promulgação de legislação para permitir que entidades conveniadas ofertem vagas em educação infantil municipal. No município de Paulínia (2011a, 2011b) foram propostos dois projetos de lei, o Programa Pró-Educação Básica, que prevê o suporte jurídico para legitimar parcerias para constituição de uma rede conveniada de creches no município, e o Programa Municipal de Incentivo à Amamentação, que concede benefício mensal de R\$ 500 a partir do terceiro mês de idade até o primeiro ano de vida da criança, para que a mãe possa cuidar dela em casa e amamentá-la, visando conter a demanda por vagas em creche, o que custaria para o Executivo cerca de R\$ 1,7 mil mensais por criança. Ambos os projetos foram enviados e aprovados em apenas quatro meses após a assinatura do TAC.

No município de Caieiras (2015) foi aprovada a Lei nº 4.763/2015, que autoriza a prefeitura a firmar convênios com entidades educacionais sem fins lucrativos para atendimento de toda a demanda reprimida em creches, o que não era permitido no município. Essa lei foi aprovada após sentença de 2012, que condenava o município a disponibilizar

vagas em educação infantil a todas as crianças. Até a data de realização da pesquisa, o município não publicizava o investimento em creches conveniadas.

Por fim, observamos efeitos indiretos internos ao sistema legal, com a criação de um fluxo administrativo na proposição e no recebimento de ações pela Defensoria Pública, MP e Judiciário no município de Mauá. Esse processo foi criado em conjunto com a Secretaria de Educação, a Defensoria, o MP e o próprio juiz. Foi decidido conjuntamente que os pedidos individuais seriam feitos para 20 famílias por vez, diminuindo os custos processuais e o tempo de trabalho.

Enfim, foi possível identificar inúmeros efeitos indiretos da judicialização na política de educação infantil. Eles podem ser identificados a partir das ações do Executivo municipal em resposta às ações judiciais, que devem ser atendidas de forma imediata, como o aumento da quantidade de crianças em sala de aula e parcialização do atendimento. Além disso, é possível observar a atuação do próprio sistema de justiça na criação de mecanismos de *accountability* para acompanhar a implementação das decisões judiciais e a criação de fluxos administrativos e canais de diálogo entre as instituições envolvidas nos processos de judicialização de cada município.

5 Considerações finais

A pesquisa demonstrou que os efeitos da judicialização podem ser transindividuais, ou seja, ampliam o acesso à educação infantil mesmo para aqueles que não recorreram ao Judiciário, a partir de ampliação de vagas e inclusão de objetivos de expansão da política pública no orçamento e programas governamentais. Os efeitos indiretos afetam tanto a oferta dos serviços como a própria administração pública, criando órgãos administrativos para lidar com a alta demanda e com a relação entre o Executivo e as instituições do sistema de justiça. Também são criadas leis relacionadas à oferta de serviços e à contenção da demanda, além de formas de controle da implementação da política pública decorrente da judicialização.

Apesar de terem sido observados inúmeros efeitos, as decisões coletivas ainda têm pouca expressão no fenômeno da judicialização. As demandas de perfil individual parecem ter mais relevância no cotidiano dos gestores municipais e atores do sistema de justiça. Contudo, a interação entre instituições e atores relevantes na judicialização gera resultados variados, que devem ser estudados em profundidade caso a caso. Nas análises de cada realidade

municipal foi possível verificar a complexidade em torno dos efeitos indiretos e as diversas formas encontradas pela administração pública na condução das ações judiciais. Essas diferenças podem ser explicadas pelas especificidades de cada município, que apresentam diferentes capacidades econômicas e administrativas, assim como são específicas as relações institucionais construídas entre gestão municipal e instituições do sistema de justiça e sociedade civil.

Foi possível identificar, ainda, que a judicialização gera efeitos progressivos, como a expansão do atendimento, e regressivos, como a parcialização. Ou seja, há efeitos compartilhados por toda a sociedade que podem ser positivos, como o aumento da rede e a criação de mecanismos de transparência, ou negativos, como o aumento do número de crianças por turma.

Os casos apresentados demonstram como os efeitos da judicialização são específicos de cada município, considerando a responsabilidade do gestor municipal na educação infantil. Todavia, cada realidade municipal agrega elementos para construirmos um quadro analítico capaz de abarcar a complexidade do fenômeno, servindo como um *framework* de análise para outros casos municipais, conforme sintetizamos no artigo.

Referências

BRASIL. INEP. **Censo Escolar**: microdados 2010-2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>.

BRASIL. INEP. **Censo Escolar**: microdados 2016. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/matriculadas>.

BRINKS, D. M.; GAURI, V. The law's majestic equality? The distributive impact of judicializing social and economic rights. **Perspectives on Politics**, New York, v. 12, n. 2, p. 375-393, 2014.

CAIEIRAS. **Lei nº 4.763, de 25 de março de 2015**. Autoriza o município a celebrar convênio com instituições educacionais privadas que sejam comunitárias, filantrópicas ou confessionais, sem fins lucrativos [...] e dá outras providências. Caieiras: Câmara Municipal, 2015.

GAURI, V.; BRINKS, D. M. **Courting social justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MAUÁ. **Lei nº 4.476, de 2 de outubro de 2009**. Plano Plurianual (2011-2014). Mauá: Câmara Municipal, 2009.

MAUÁ. **Lei nº 4.886, de 15 de outubro de 2013**. Plano Plurianual (2014-2018). Mauá: Câmara Municipal, 2013.

OLIVEIRA, V. E. **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P.; MARCHETTI, V. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 144, p. 652-670, 2018.

PAULÍNIA. **Lei nº 3.242, de 16 de novembro de 2011**. Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o Programa Pró-Educação Básica – Proeb – no município de Paulínia e dá outras providências. Paulínia: Câmara Municipal, 2011a.

PAULÍNIA. **Lei nº 3.243, de 16 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Incentivo à Amamentação – Bolsa Amamentação, sua inclusão no Programa Prioridade Social, e dá outras providências. Paulínia: Câmara Municipal, 2011b.

RODRIGUES, R. V.; OLIVEIRA, V. E. Judicialização da política de educação: interações Judiciário-Executivo em São Bernardo do Campo (SP). **Revista Brasileira de Iniciação Científica**, Itapetininga, v. 4, n. 4, p. 128-149, 2017.

SÃO PAULO (Cidade). **Programa de metas da cidade de São Paulo 2013-2016**. São Paulo: Secretaria de Governo Municipal, 2013.

SILVEIRA, A. D. *et al.* Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais. **Cadernos de Pesquisa** [online]. 2020, v. 50, n. 177, p. 718-737. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053147019>. Acesso em: 21 dez. 2021.

SILVEIRA, A. D. *et al.* **Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil**: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros. Curitiba: UFPR, 2018. (Relatório técnico de pesquisa financiada pelo CNPq/MCTI nº 25/2015).

XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 29, p. 155-188, 2019.

XIMENES, S. B.; SILVEIRA, A. D. Judicialização da educação: caracterização e crítica. *In*: OLIVEIRA, V. E. **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. p. 200-220.

Enviado em: 20/12/2019

Revisado em: 20/5/2021

Aprovado em: 8/10/2021

Publicado em: 10/1/2022