https://doi.org/10.1590/198053147019

EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM DIFERENTES CONTEXTOS SUBNACIONAIS

Adriana Aparecida Dragone Silveira[I]
Salomão Barros Ximenes[II]
Vanessa Elias de Oliveira[III]
Silvia Helena Vieira Cruz[IV]
Nadja Bortolloti[V]

[I] Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba (PR), Brasil; adrianadragonesilveira@gmail.com
[II] Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo (SP), Brasil; salomaoximenes@gmail.com
[III] Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo (SP), Brasil; vanessa.oliveira@ufabc.edu.br
[IV] Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza (CE), Brasil; silviavc@uol.com.br
[V] Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza (CE), Brasil; nadjabortolotti@gmail.com

Resumo

A intervenção do judiciário nas políticas de educação infantil tem favorecido a consolidação do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos. Tal processo, estudado no contexto da judicialização das políticas públicas, gera impactos positivos e negativos sobre as ações governamentais. Esse artigo tem por objetivo analisar os efeitos diretos e indiretos da judicialização da educação infantil realizada com medidas judiciais e extrajudiciais em nove municípios, distribuídos em quatro estados. Adotou-se a abordagem qualitativa, com enfoque em estudos de caso, analisando como as Ações Civis Públicas e os Termos de Ajuste de Conduta alteraram a gestão e o planejamento municipal nos casos selecionados.

DIREITO À EDUCAÇÃO • EDUCAÇÃO INFANTIL • MINISTÉRIO PÚBLICO • MUNICÍPIO

THE EFFECTS OF JUDICIALIZATION OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION IN DIFFERENT SUBNATIONAL CONTEXTS

Abstract

Legal intervention in early childhood education policies has facilitated the consolidation of the right to education in Brazil for children aged 0 to 5 years. Such a process, seen from the perspective of the judicialization of public policies, fosters both beneficial and adverse impacts on government actions. This paper aims to scrutinize the direct and indirect effects of the judicialization of early childhood education carried out through judicial and extra-judicial proceedings in the local context of nine municipalities scattered across four Brazilian states. The methodology adopted here is the qualitative research, approached with case studies, probing into how Public-interest Civil Actions and Conduct Adjustment Agreements changed local management and planning in the selected cases.

RIGHT TO EDUCATION • EARLY CHILDHOOD EDUCATION • PUBLIC MINISTRY • COUNTRY

EFECTOS DE LA JUDICIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN DISTINTOS CONTEXTOS SUBNACIONALES

Resumen

La intervención judicial en las políticas de educación infantil ha favorecido la consolidación del derecho a la educación de los niños de 0 a 5 años. Tal proceso, estudiado en el marco de la judicialización de las políticas públicas, genera impactos positivos y negativos sobre las acciones gubernamentales. Esse artículo tiene el propósito de analizar los efectos directos e indirectos de la judicialización de la educación infantil realizada con medidas judiciales y extrajudiciales en nueve municipios, distribuidos en cuatro estados. Se adoptó el abordaje cualitativo, con enfoque en estudios de caso, analizando la forma en que las Acciones Civiles Públicas y los Términos de Ajuste de Conducta alteraron la gestión y la planificación municipal en los casos seleccionados.

DERECHO A LA EDUCACIÓN • EDUCACIÓN INFANTIL • MINISTERIO PÚBLICO • MUNICIPIO

EFFETS DE LA JUDICIARISATION DE L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE DANS DES CONTEXTES SOUS-NATIONAUX DIFFÉRENTS

Résumé

L'intervention du pouvoir judiciaire dans les politiques d'éducation de la petite enfance a favorisé la consolidation du droit à l'éducation des enfants de 0 à 5 ans. Ce processus, étudié dans le contexte de la judiciarisation des politiques publiques, génère des impacts positifs et négatifs sur les actions du gouvernement. Cet article vise à analyser les effets directs et indirects de la judiciarisation de l'éducation de la petite enfance, mise en oeuvre avec des mesures judiciaires et extrajudiciaires dans neuf communes, réparties sur quatre états. Une approche qualitative centrée sur les études de cas a été adoptée. L'analyse met en évidence la manière dont les Actions Civiles Publiques et le Terme d'Ajustement de la Conduite ont modifié la gestion et la planification municipales dans les cas abordés.

DROIT A L'ÉDUCATION • ÉDUCATION DES ENFANTS • MINISTÈRE PUBLIC • MUNICIPALITÉ

No Brasil, o direito à educação das crianças de 0 a 5 anos, previsto desde a Constituição de 1988,[1] ainda enfrenta grandes desafios para ser efetivado. Como a expansão do atendimento verificada nas últimas décadas privilegiou a pré-escola (crianças de 4 e 5 anos), especialmente a partir de 2016, quando a matrícula de crianças nessa faixa etária passou a ser obrigatória,[2] os maiores problemas de vagas se concentraram nas creches (crianças de 0 a 3 anos).[3] Nesse contexto de juridificação do direito à educação infantil pela legislação brasileira, destaca-se a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 2005 que consolidou o direito à creche e à pré-escola como um direito exigível coletiva e individualmente, afastando a interpretação de que o atendimento dessa etapa seria uma norma programática. Reconheceu-se, assim, a dimensão subjetiva do direito à educação infantil, enquanto dever do Estado em matéria de educação não obrigatória (XIMENES; GRINKRAUT, 2014). Dessa forma, nesse contexto, as demandas por ampliação do atendimento são constantemente levadas ao sistema de justiça, sendo esse um dos principais temas litigados no campo da educação (SILVEIRA, 2013, 2014; SCAFF; PINTO, 2016).

Considerando o crescimento das demandas educacionais levadas ao judiciário, diversos estudos têm analisado o conteúdo das decisões judiciais sobre políticas de educação infantil (CURY; FERREIRA, 2010; DAMASCO, 2008; SILVEIRA, 2012, 2014; MARINHO, 2009; SCAFF; PINTO, 2016; VICTOR, 2011; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2019), assim como a forma de atuação do Ministério Público (MP) para a garantia do direito à educação (CABRAL; DI GIORGI, 2012; MARTINES JÚNIOR, 2006; SILVEIRA, 2010, 2018; SILVEIRA; GONÇALVES, 2019; OLIVEIRA, 2011). Esses estudos, portanto, em geral se atêm ao conteúdo ou ao resultado das decisões em termos processuais, estando ainda pouco desenvolvido o campo de pesquisas com o objeto de verificar os efeitos da atuação do sistema de justiça para a formulação e implementação dessas políticas. Uma exceção é o trabalho de Viecelli (2012).

O processo de exigibilidade da educação infantil, compreendida especificamente no contexto da judicialização da política educacional, gera "impactos sobre o executivo e o legislativo, na forma de efeitos externos indiretos que transcendem a coisa julgada", funcionando "segundo uma lógica circular, um ciclo interdependente de demandas judiciais e políticas públicas, que, contudo não se fecha, em decorrência da carência de generalização e efetividade das políticas ofertadas pelo Estado" (VIECELLI, 2012, p. 3). Dessa forma, a concretização das decisões judiciais e dos acordos firmados por meio dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC) gera impactos na gestão e no planejamento municipal, pois indica ou redireciona os caminhos adotados pela política do executivo (GAURI; BRINKS, 2008).

Tomando como referência o modelo de análise de Gauri e Brinks (2008) sobre os efeitos (diretos e indiretos) da judicialização via ações coletivas, adiante exposto, esse artigo tem por objetivo analisar tais efeitos quanto à exigibilidade judicial da educação infantil em nove municípios, situ-

1 O inciso IV do artigo 208 da Constituição Federal é um marco na história da educação infantil brasileira por definir, pela primeira vez, a educação das crianças como um dever do Estado. Em sua redação original, a educação infantil referia-se à faixa etária de 0 a 6 anos, assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Com a aprovação da Lei n. 11.114, de 2005, e, posteriormente, da Lei n. 11.274, ambas alterando a LDB, o ensino fundamental é antecipado para a idade de 6 anos, com duração de nove anos. A Emenda Constitucional n. 53, de 2006, alterou a redação original definindo o final da educação infantil aos 5 anos de idade (BRASIL, 1996; [2020]).

2 Resultado da Emenda Constitucional n. 59, de 2009 (BRASIL, 2009).

3 As taxas de atendimento de crianças de 0 a 3 e de 4 a 5 anos alcançaram, em 2018, respectivamente, 34,2% e 92,4% (IBGE, 2019). A Lei n. 10.172 (BRASIL, 2001), que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 a 2010, estabeleceu a meta de 50% de atendimento em creche até o final daquela década, meta reiterada no PNE atualmente em vigor – Lei n. 13.005 (BRASIL, 2014).

ados nos estados do Ceará, Paraná, São Paulo e Sergipe, observando, assim, de que maneira a Ação Civil Pública (ACP) e os TAC, enquanto medidas judiciais e extrajudiciais, respectivamente, têm alterado a gestão e o planejamento municipal.

A pesquisa teve como questões orientadoras: de que maneira as demandas judiciais coletivas (TAC e ACP) têm resultado na ampliação do atendimento da educação infantil nos municípios estudados, contribuindo para a redução das desigualdades na oferta desse direito? Quais os impactos e efeitos diretos e indiretos das medidas de exigibilidade do direito à educação nas políticas educacionais dos municípios requeridos, considerando-se as dimensões do acesso e da qualidade da oferta? Ou seja, quais as mudanças de comportamento do poder público na condução da política pública de educação infantil a partir das referidas demandas judiciais?

Para responder às perguntas colocadas, adotamos uma abordagem qualitativa, com enfoque em estudos de caso. Detalharemos os procedimentos metodológicos na seção destinada a esse fim.

O artigo está estruturado em cinco seções, além da presente introdução. A seguir, discutimos o conceito de judicialização da política de educação infantil e nossa abordagem teórica para a análise dos efeitos diretos e indiretos da judicialização na política pública. Em seguida, apresentamos a metodologia utilizada para o levantamento dos dados empíricos. Na quarta seção, focamos na discussão da atuação do Ministério Público, principal ator das ações coletivas analisadas nessa pesquisa. Na quinta seção, discutimos os efeitos diretos e indiretos nos casos analisados. Por fim, apresentamos as principais conclusões da pesquisa, bem como algumas questões que merecerão atenção em pesquisas futuras.

JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: DEFININDO O CONCEITO E NOSSA ABORDAGEM TEÓRICA

Gauri e Brinks (2008, p. 4), em estudo sobre as consequências da judicialização de direitos econômicos e sociais em diferentes países – Brasil, Índia, Indonésia, África do Sul e Nigéria –, analisam o fenômeno com base no que denominam "ciclo de vida de judicialização das políticas públicas" (*the life cycle of public policy litigation*). Esse ciclo possui quatro passos: 1) propositura da demanda; 2) decisão judicial; 3) resposta à decisão pelos agentes políticos, partidos políticos ou partes privadas responsáveis; 4) algum "*follow up*" da judicialização, tendo como produto deste estágio a "*legalization*" (em tradução livre, legalização), momento em que juízes, advogados e promotores tornam-se atores relevantes na implementação de uma política pública. Com o fechamento do ciclo é que "ações judiciais podem beneficiar, em larga escala, aqueles que não têm recursos para litigar" (VIECELLI, 2012, p. 10).

Considerando o conjunto de referências sobre judicialização de políticas públicas e seus efeitos, neste trabalho entendemos judicialização da educação como o envolvimento das instituições do sistema de justiça em decisões sobre políticas educacionais, cuja definição e implementação são atribuições primárias dos legisladores, políticos e gestores públicos. Isso porque a atuação judicial ou extrajudicial dos diferentes atores do sistema de justiça – judiciário, MP e Defensoria Pública (DP) – e a consequente interação entre poderes, atores e instituições resultam em influência e/ou modificação das políticas públicas de educação.

Partimos do pressuposto, portanto, de que a judicialização é um processo que atua nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas, podendo interferir na formulação, na implementação e na avaliação (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019). Assim, o envolvimento das instituições judiciais na política de educação infantil faz com que o executivo municipal formule uma nova política de creches, implemente uma sistemática de acompanhamento da demanda, avalie a evolução da política implementada e planeje novas ações.

De acordo com Gauri e Brinks (2008), os efeitos da judicialização da política em ações com objeto transindividual podem ser direitos ou indiretos. Efeitos diretos são aqueles diretamente decorrentes da decisão judicial em demandas coletivas que discutem interesses difusos, coletivos

e/ou individuais homogêneos. Efeitos indiretos são aqueles que vão além dos limites subjetivos ou objetivos da decisão judicial. São efeitos indiretos, portanto, aqueles que decorrem da decisão judicial, mas não estão nela previstos; são consequências inesperadas da decisão judicial, mas muitas vezes inevitáveis, em função daquilo que foi determinado pela decisão. Distinguem ainda os autores entre efeitos indiretos *internos*, que se restringem ao sistema judicial (o efeito de precedentes não vinculantes de tribunais superiores nas decisões de juízes e cortes inferiores, por exemplo); e efeitos indiretos *externos*, que extrapolam o sistema de justiça, gerando o que denominam a "legalização" (*legalization*) da política pública, com a generalização de uma decisão pelo governo, por meio da alteração da política pública (GAURI; BRINKS, 2008, p. 23).

Para os autores, são as ações coletivas que produzem efeitos indiretos aquelas com maior potencial de beneficiar quem não tem recursos ou legitimidade jurídica para ingressar com uma ação judicial, já que promovem alterações na estrutura da política em questão. Os efeitos diretos nas ações coletivas também podem beneficiar tais sujeitos, mas, neste caso, têm como limite a própria extensão da decisão judicial. Um exemplo: uma ACP que obtenha a determinação de construção de uma rampa em determinada escola (efeito direto), tenha sido ela promovida pelo MP, pela DP ou por alguma associação civil, beneficia toda a comunidade local, tendo ela litigado ou não (VIECELLI, 2012); caso esse tipo de demanda se torne recorrente, o prefeito pode decidir apresentar um plano de adaptação de todas as escolas do município, prevendo construção de rampas em determinado prazo plurianual, criando assim uma nova política pública capaz de beneficiar a todos (efeito indireto externo). Ao tomar conhecimento dessa iniciativa, os litigantes decidem suspender a propositura de novas ações e passam a monitorar formalmente a implementação do plano; o MP, para isso, propõe a assinatura de um TAC (efeitos indiretos internos). Outro exemplo de efeito indireto externo é a necessidade de contratação de professores para que se viabilize a ampliação de vagas em creches e pré-escolas na administração direta, assim como os efeitos indiretos negativos – sob o enfoque de direitos da criança – relacionados ao rebaixamento do padrão de atendimento, como, por exemplo, o aumento do número de crianças por turma.

Os efeitos *diretos* ou *indiretos* se dão sobre a própria política pública de educação infantil, sobre a organização da administração pública, sobre o legislativo ou sobre os órgãos do sistema de justiça envolvidos na judicialização, a depender do diálogo entre poderes e órgãos no nível local. A influência nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas, ademais, se dá de distintas maneiras nos diversos contextos, também conforme a resposta das instituições à demanda por judicialização (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019). Por essas razões, o estudo de casos é a metodologia que se apresenta mais adequada à compreensão dos referidos efeitos em seus respectivos contextos.

METODOLOGIA

Para o presente estudo, foram selecionados municípios de Paraná, São Paulo, Ceará e Sergipe, estados em que a literatura apontava experiências relevantes de exigibilidade do direito à educação infantil junto ao sistema de justiça (SILVEIRA, 2012, 2018; RIZZI; XIMENES, 2014; CEARÁ, 2018; TAPOROSKY, 2017; GOTTI; XIMENES, 2018).

Em uma primeira fase foram levantados os procedimentos coletivos de exigibilidade do direito à educação infantil junto aos tribunais de justiça (TJ) e aos órgãos do MP locais, compreendendo aqueles com decisão proferida ou TAC assinado e disponíveis[4] no período de janeiro de 2005 a julho de 2016.[5]

Foram realizadas buscas nos sistemas de jurisprudência dos tribunais, disponibilizados em seus sítios eletrônicos, com os descritores "creche", "pré-escola" e "educação infantil". Realizou-se a se-

4 Não é possível afirmar que todas as decisões em ações coletivas sobre o tema foram encontradas, uma vez que os critérios de publicação variam conforme normas internas dos TJ. Há, por exemplo, processos em segredo de justiça.

5 Os dados das coletas das medidas extrajudiciais foram atualizados até maio de 2016, e as ações judiciais, até julho de 2016.

guir a leitura de todas as ementas das decisões encontradas, selecionando-se as pertinentes ao objeto da presente pesquisa, ou cuja mera leitura da ementa não permitia identificação. Feita essa seleção, foi realizada a leitura da íntegra das respectivas decisões, excluindo-se também nessa etapa aquelas que se referiam a outros temas que não ao acesso coletivo à educação infantil, por exemplo, algumas que se referiam a demandas individuais por vaga ou referentes a aspectos do trabalho docente.

Para a identificação e o levantamento dos TAC foram realizados procedimentos de coleta diversos para cada estado pesquisado, uma vez que, neste caso, não há sistemas minimamente padronizados de consulta nem uma mesma estrutura de atuação na temática que possam ser encontrados em todos os estados. No Paraná, a busca foi realizada no Portal da Transparência do MP e na plataforma do Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do MP do Estado do Paraná (PRO-MP); este órgão do MP também forneceu informações a respeito da existência dos procedimentos, bem como documentos a eles relacionados.[6] No caso de Sergipe, oficiou-se diretamente ao Centro de Apoio Operacional de Direitos à Educação (Caop), mediante o Serviço de Informação ao Cidadão existente no Portal da Transparência do MP. O Caop especializado, por sua vez, oficiou a todas as promotorias do estado com atribuições na área da educação, fornecendo-nos a seguir o resultado dessa consulta. Em São Paulo, houve solicitação via Sistema de Informação ao Cidadão do MP, requisitando todos os procedimentos judiciais e extrajudiciais registrados com os termos "educação infantil", "creche" e "pré-escola" abertos no período de 2005 a 2016. Com base na resposta, foi encaminhado pedido diretamente ao Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva às Promotorias (CAO Cível) requerendo a disponibilização de cópias dos referidos TAC. No Ceará, a equipe local da pesquisa fez o mapeamento das ações extrajudiciais diretamente junto ao MP.

Obtidos os procedimentos judiciais e extrajudiciais pertinentes e acessíveis, foi composto um banco de dados com os municípios dos respectivos estados, com ou sem medida judicial ou extrajudicial identificadas no período, incorporando-se às informações da judicialização dados de porte populacional e rendimento mensal *per capita* (IBGE, 2010), dado agrupado, para efeito de análise, em faixas referentes ao valor do salário mínimo em 2010. Também foram incorporados dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), segundo as faixas determinadas pelo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (2013).

Os municípios foram inicialmente agrupados em "municípios sem medidas coletivas" e "municípios com medidas coletivas", dividindo-se estes em medidas judiciais ou extrajudiciais e em medidas contextualizadas ou não contextualizadas à realidade municipal. Nas medidas contextualizadas, foram consideradas as demandas que procuravam intervir sobre os respectivos déficits de vagas em diálogo com os contextos locais, incorporando aspectos das necessidades específicas da política pública no momento de formalização da medida judicial ou extrajudicial. As medidas descontextualizadas, por sua vez, são aquelas que não levam em consideração o contexto municipal, a política pública concretamente em implementação, as taxas de atendimento ou as características específicas da demanda municipal. Nestes casos, em geral se propõe a intervenção do sistema de justiça com base em modelos de atuação pré-concebidos e disseminados formal ou informalmente, ou se decide com base em cânones jurisprudenciais sobre a exigibilidade e o dever do Estado aplicados de maneira genérica, sem atentar, por exemplo, para a capacidade do município de gerar o número de vagas demandadas no período imposto pela decisão (extra)judicial. Em geral, solicita-se a criação de número elevado de vagas e impõe-se multas excessivamente elevadas para os casos de descumprimento.

Na seleção dos municípios para os estudos de caso foram excluídos os de pequeno porte, por considerarmos que nesses é mais difícil identificar os efeitos da atuação do sistema de justiça, já que, por vezes, uma única ação da administração pode impactar em grande escala os indicadores locais,

6 Essa coleta de dados é parte da dissertação de Feldman (2017).

como a inauguração de uma unidade ou a assinatura de um convênio para atendimento pela iniciativa privada. Já nos municípios de médio e grande portes, o enfrentamento do problema da falta de vagas exige uma atuação política complexa, com ações variadas e um processo de implementação mais longo.

Considerando os critérios acerca do porte do município e os tipos e a classificação das medidas coletivas já mencionados, foram selecionados os seguintes casos para análise:

QUADRO 1
MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA OS ESTUDOS DE CASO

	PR	SP	SE	CE
ACP contextualizada		São Paulo	N. Sra. do Socorro	
ACP descontextualizada	Araucária	Mauá / Caieiras		Fortaleza
TAC contextualizado	Telêmaco Borba	Paulínia		
TAC descontextualizado	Pato Branco			

Fonte: Elaboração dos autores.

Em cada estudo de caso foram realizadas entrevistas com atores-chave do processo de judicialização, visando a compreender os contextos locais estudados em diferentes perspectivas. Assim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com promotores de justiça, conselheiros tutelares, secretários de educação e coordenadores de educação infantil (ou equivalentes), membros do conselho municipal de educação e do legislativo, membros da procuradoria do município e da defensoria pública, quando existente no município.

Também foram analisados, quando disponíveis, além da decisão recursal do TJ e do TAC, os seguintes documentos: íntegra da respectiva ação judicial, Plano Municipal de Educação, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária (LOA), prestações de contas dos recursos vinculados à educação, matérias pertinentes do legislativo e informações locais sobre a lista de espera e o cadastro de crianças não atendidas.

Ainda foram utilizados os seguintes indicadores educacionais, obtidos majoritariamente no Laboratório de Dados Educacionais[7] (UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR, 2019) para a análise da oferta da educação infantil: taxa de atendimento em educação infantil, creche e pré-escola (IBGE, 2010), cálculo do percentual de crescimento da matrícula entre 2010 e 2016, número de matrículas (integral, parcial, públicas e privadas, conveniadas, urbano e rural, entre 2010 e 2016), evolução do número de turmas de creche e de pré-escola entre 2010 e 2016, número de alunos por turma, perfil dos profissionais e número de instituições de educação infantil por tipo.

Os dados produzidos em diferentes fontes (TJ, MP, Planos Municipais, PPA, LDO, LOA, dados educacionais municipais e entrevistas) foram analisados a partir de análises descritivo-analíticas em cada estudo de caso (para cada município), por meio de critérios estabelecidos a partir da análise da literatura, evidenciando os efeitos da exigibilidade da educação infantil. Após a análise individualizada de cada município, os casos municipais foram analisados no agregado, por estado, o que permitiu a comparação entre municípios e entre estados.

7 Laboratório de Dados Educacionais. Disponível em: https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br. Acesso em: 23 jun. 2019.

O MP E A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL POR MEDIDAS COLETIVAS

Nos municípios dos estados analisados verificou-se a presença do MP na exigibilidade do direito à educação infantil, em maior ou menor medida, fazendo uso de ações judiciais ou de estratégias de atuação extrajudicial.

No Paraná, todas as 71 medidas identificadas foram propostas pelo MP, sendo 39 TAC, um aditivo de TAC, 29 ACP e um mandado de segurança coletivo. Tais procedimentos se encontram distribuídos em 60 dos 399 municípios paranaenses. A distribuição geoespacial não se mostra uniforme nas regiões do estado, havendo maior concentração na região oeste, norte e na região metropolitana de Curitiba. Considerado o período, foram encontrados procedimentos em cerca de 15% dos municípios paranaenses; dentre eles, em 58% dos casos havia TAC e em 36%, decisões judiciais em ações coletivas.

Tais dados indicam que a prioridade à utilização da via extrajudicial no Paraná pode ser reflexo da indução promovida pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e da Educação. Nesse sentido, a centralidade do MP nesse estado já havia sido evidenciada por pesquisa de Silveira (2018), na qual se destacou a atuação do Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e da Educação[8] (Caopcae) na temática. O MP contava, para isso, com um projeto estratégico executado entre 2011 e 2016, denominado "Atuação do Ministério Público do Estado do Paraná para a criação de vagas em Educação Infantil", que orientou os promotores de justiça com roteiros e modelos de procedimentos para acompanhar a oferta de vagas na educação infantil, especialmente para as crianças de 4 e 5 anos, visando a unificar e a potencializar o trabalho, com orientações e cuidados a serem tomados na execução do referido projeto.

Os promotores do Paraná também receberam um levantamento estatístico sobre a população estimada (de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos), dados de matrícula em creche e pré-escola e o déficit estimado (número absoluto e percentual) de cada um dos municípios paranaenses referentes aos anos de 2012 e de 2014. As orientações incluíram modelos de ofício ao prefeito, aos vereadores e aos conselheiros tutelares para informar sobre a existência do procedimento do MP, além de requisição de informações acerca do planejamento municipal para implementação progressiva de vagas na educação infantil a todas as crianças de 4 e 5 anos de idade do município até o início do ano letivo de 2016. Também foi enviada minuta de TAC, sugerindo modelo de acordo extrajudicial a ser firmado com a prefeitura para ampliação de vagas na etapa. Por fim, os membros do MP ainda foram orientados, caso não houvesse possibilidade de firmar um TAC, a ajuizar uma ACP com o objetivo de alcançar a universalização do acesso da população de 4 e 5 anos (SILVEIRA; GONÇALVES, 2019). Verifica-se, portanto, a existência de orientação no sentido de atuação fora do judiciário, devendo a ACP ser proposta apenas em caso de impossibilidade da assinatura de um TAC. O que pode estar relacionado ao entendimento de que esse instrumento acaba por ser mais ágil e, além disso, diferentemente da demanda ao judiciário, seus termos são inteiramente determinados pelas partes. No caso, foi percebido o papel indutor do Caopcae na elevação do número de TAC firmados.

Para o caso paranaense, a única instituição responsável pelos procedimentos coletivos de exigibilidade do direito à educação infantil identificada era o MP.

Também em São Paulo prevalece a atuação do MP, ainda que nesse estado se verifique nas decisões judiciais analisadas a intervenção de outros legitimados, como será especificado no estudo de caso sobre o município de São Paulo. Nesse estado também foi identificada uma política institucional do MP de promoção da exigibilidade do direito à educação infantil, impulsionada pelo Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva/Educação (CAO Educação). Em 2015, foi publicado

8 O Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e da Educação, criado pela Procuradoria Geral de Justiça do estado do Paraná, em 2002, funciona como órgão de apoio aos promotores de justiça do MP paranaense para questões específicas da educação.

e encaminhado para todas as promotorias o documento intitulado *Caderno Operacional: MP na defesa do acesso e da qualidade da Educação Infantil e do plano municipal de educação* (SÃO PAULO, 2015). Nesse, dentre outras orientações, há uma Minuta de Portaria de Inquérito Civil para apurar a qualidade da educação infantil nas creches, o que aponta a presença de preocupações com os impactos da atuação nas condições de desenvolvimento das políticas de educação infantil (SÃO PAULO, 2015). Uma vez que essa ação é relativamente recente, não foi possível verificar em que medida impulsionou a atuação local dos órgãos do MP. Antes dessa iniciativa, contudo, existiram orientações formais aos membros do MP para que priorizassem o tema "educação infantil", contudo, aparentemente, sem obter o mesmo nível de engajamento verificado no Paraná, já que é pequeno o número de procedimentos extrajudiciais protagonizados pelo MP em São Paulo.

Nesse estado foram identificadas e analisadas 91 medidas judiciais e extrajudiciais, distribuídas em 61 dos 645 municípios, menos de 9,5% do total. As medidas estão assim distribuídas quanto ao tipo: 62 ACP, 11 mandados de segurança coletivos, três referentes à execução por descumprimento de TAC e 15 TAC, incluindo um aditivo a TAC. Há uma concentração relevante das medidas judiciais na capital, já que foram encontradas 26 decisões em ações coletivas (ACP e mandados de segurança) contra o município. Em dois municípios foram encontradas tanto ações judiciais como TAC, no entanto em 12 deles havia unicamente TAC.

Em São Paulo, a menor presença proporcional de iniciativas judiciais, segundo as informações levantadas, com uma presença pequena de TAC, aliada ao fato de encontrarmos minoritariamente outros autores (associações civis e DP) entre os autores das ACP, pode indicar uma atuação menos disseminada na temática, quando comparado ao Paraná. O caso da capital, por sua vez, pode indicar o efeito da estruturação do órgão para atuação na temática, já que, durante o período estudado, era o único município a contar com um órgão executivo especializado na temática educacional, o Grupo de Atuação Especial em Educação (Geduc), criado em 2010 com atribuições similares às promotorias especializadas cearenses, a seguir analisadas.

Por fim, um elemento que chama atenção na análise dos dados é que, em São Paulo, não foi possível, salvo o caso da capital, encontrar qualquer tendência de regionalização de uma maior atuação do MP; além disso, aparentemente não há qualquer correlação entre a presença de ações coletivas em São Paulo em determinados municípios e as respectivas taxas de atendimento ou percentual de crescimento das matrículas em creche e pré-escola entre 2010 e 2016.

No Ceará, o processo de especialização do MP para a defesa do direito à educação teve como marco a criação das Promotorias de Defesa da Educação em 2001, em alteração à Lei Orgânica do MP (CEARÁ, 2011). Com base em suas atribuições específicas, tais promotorias, que atuam unicamente na capital do estado, vêm firmando seguidos TAC para o aprimoramento de unidades educacionais específicas. No mapeamento das medidas coletivas – judiciais e extrajudiciais – visando à garantia do direito à educação infantil, não foram localizadas, no entanto, medidas coletivas cujo impacto na gestão e planejamento educacional nos municípios do estado do Ceará fosse possível avaliar, pois não foram julgadas procedentes ou não houve finalização do acordo entre o MP e a gestão municipal no período abrangido pela pesquisa. Optou-se, ainda assim, pela manutenção do município de Fortaleza, capital do Ceará, como um estudo de caso, analisando as ações desenvolvidas pelo MP, já que apresenta um centro especializado para a defesa do direito à educação no estado e também uma atuação destacada do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca-CE), que tem desenvolvido de forma pioneira, em termos nacionais, desde a segunda metade da década de 1990, em se tratando de organização da sociedade civil, iniciativas junto ao sistema de justiça para a defesa do direito à educação (CEARÁ, 2018).

Em um levantamento geral das ações coletivas levadas a julgamento nos tribunais de justiça do Brasil, nas quais se requisitava a garantia do direito à educação infantil, identificou-se o estado do Sergipe como aquele que continha o maior número de demandas judiciais julgadas e registradas nas regiões Norte e Nordeste (TAPOROSKY, 2017). A referida pesquisa encontrou 15 decisões no TJ

de Sergipe, referentes a 11 ACP levadas a conhecimento do tribunal, nas quais se exige o acesso à educação infantil. As ACP concentram-se em três dos 75 municípios sergipanos, sendo três sobre a capital Aracaju, nove em relação ao município de Nossa Senhora do Socorro e uma ao município de São Cristóvão. Também em Sergipe, todas as demandas foram propostas pelo MP, por meio de ACP, entre os anos 2005 e 2014. As ações propostas nos anos de 2005 e 2006 referem-se à cidade de Aracaju. As mais recentes, às cidades de Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão. *O MP do estado de Sergipe conta com um Centro de Apoio Operacional dos Direitos à Educação, criado no ano de 2011, que se trata de um órgão auxiliar das Promotorias da Justiça e exerce a Curadoria de Defesa dos Direitos à Educação.*

Ainda que a pesquisa partisse do levantamento de ações judiciais coletivas e TAC, instrumentos não exclusivos do MP, chamou-nos atenção o quase monopólio dessa instituição no manejo de tais instrumentos processuais de judicialização das políticas públicas de educação infantil. Tal achado corrobora pesquisas recentes sobre esse órgão (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018) e aponta a necessidade de se aprofundar o enfoque no campo da educação. Trata-se, assim, de uma instituição central nos processos de judicialização da educação infantil e na formação de agenda em torno desse fenômeno. A existência de um MP estruturado com uma área voltada exclusivamente para a educação parece ser um elemento central para explicarmos o volume de ações judiciais e extrajudiciais em educação infantil nos municípios de ao menos três dos estados estudados. Embora a pesquisa não tenha por objetivo verificar essa correlação, os achados nos possibilitam levantar essa hipótese, a ser averiguada em pesquisas futuras. Para o que nos interessa centralmente neste trabalho, o mais preocupante é que esse movimento de judicialização, em alguma medida decorrente de uma ação institucional dos MP locais, provoca efeitos por vezes contraditórios nas políticas públicas de acesso e de qualificação da educação infantil, conforme desenvolvemos na próxima seção.

OS EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS CASOS ESTUDADOS

A análise dos efeitos diretos e indiretos da judicialização da educação, bem como os resultados aqui apresentados, ajuda-nos a compreender a dinâmica de interação entre as políticas públicas em educação infantil e sua judicialização. Os efeitos diretos e indiretos do processo de judicialização do direito à educação nos estudos de casos foram analisados, quando da sua existência, nos seguintes âmbitos: política educacional, administração municipal, legislativo e instituições do sistema de justiça.

Todavia, alguns dos efeitos observados, sejam diretos, sejam indiretos, não são de fácil classificação – por exemplo, o efeito da política de universalização da pré-escola que decorre de sua obrigatoriedade (BRASIL, 2009), *vis-à-vis* a ampliação das vagas em função da judicialização. A resposta, em geral, decorre da análise qualitativa envolvendo a contextualização da política municipal e das ações judiciais verificadas em cada município. Tendo isso em vista, os efeitos foram observados e classificados qualitativamente, a partir de uma análise que envolveu o conjunto de dados coletados para cada município, somados às informações obtidas pelas entrevistas com os atores-chave.

No caso de Fortaleza, Ceará, a análise centrou-se nos efeitos do TAC firmado em 2009 entre o MP, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, e a Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio da Secretaria Municipal de Educação (SME) e Procuradoria Geral do Município. Esse TAC visava à reabertura de 17 creches na cidade de Fortaleza, com suplementação orçamentária, dentre outras providências. Nesse caso, pode-se perceber como efeito direto no âmbito da política educacional a absorção pela rede pública municipal, em regime de conveniamento, de crianças que deixaram de ser atendidas pelo governo do estado. Outro efeito direto foi a alteração na Lei Orçamentária Anual de 2009 do município de Fortaleza para ampliar os recursos destinados às creches, por meio de subvenção a associações comunitárias. Como um dos efeitos indiretos na política educacional, destaca-se que a ampliação do atendimento de creches no âmbito de Fortaleza por meio de entidades

privadas conveniadas ao poder público municipal gerou a estagnação do processo de municipalização do atendimento pela rede pública. Decorrente da expansão do conveniamento, a Secretaria Municipal, em contrapartida, passou a adotar critérios mais rigorosos para a celebração dos novos convênios com as associações comunitárias.

No estado do Paraná, o município de Araucária é um caso extremamente particular (SILVA, 2016), pois, no período analisado, teve uma ACP e um TAC, e, além dessas medidas coletivas, entre os anos de 2013 a 2015 constavam cerca de 4.700 ajuizamentos de pedidos individuais de vaga, as quais foram rapidamente concedidas pelo juizado de primeira instância. A ACP, que era de 2011, requisitava 1.493 vagas na educação infantil; a análise dos seus efeitos diretos demonstra que, no término do prazo estipulado pela ACP, o cumprimento da ação judicial coletiva se deu pela via da concessão de cerca de 4.700 liminares de natureza individual dos pedidos. Com relação ao TAC, firmado em 2015, verificou-se como efeito direto a definição de prazos para a ampliação da oferta de vagas, com garantias de previsão orçamentária e de oferta com qualidade.

Nesse município, os efeitos indiretos das medidas coletivas não podem ser analisados sem se considerar o elevado número de ações judiciais individuais. Dessa forma, considerando ações coletivas e individuais, verificou-se os seguintes efeitos indiretos da judicialização da educação infantil: aumento do número de alunos por turma, diminuição no valor do gasto por aluno por ano; interferência na política da fila de espera; redução das turmas de pré-escola em período integral, a partir de 2016; decisão pela redução do número de matrículas nas séries finais do ensino fundamental; contratação, via Processo Seletivo Simplificado (PSS), de atendentes infantis, como forma de redução de custos.

Em Araucária também foram identificados efeitos indiretos na administração municipal, com o aumento no volume de trabalho da SME, o que gerou a necessidade de criação um setor de central de vagas. Essa sobrecarga de trabalho decorrente da judicialização também foi observada nas instituições do sistema de justiça, devido ao alto número de ações individuais. Outro efeito indireto observado foi que a atuação do MP levou o Poder Executivo a atentar para a questão da qualidade da oferta de vaga na educação infantil, assim como uma maior conscientização da população acerca dos instrumentos disponíveis para se exigir o direito à educação infantil.

O caso de Telêmaco Borba, Paraná, permite debater causas e efeitos do uso reiterado de estratégias extrajudiciais, pois nesse município o MP firmou um primeiro TAC, em 2008, depois um aditamento no ano de 2011, e dois novos termos, firmados em 2013, por um novo promotor de justiça. Como efeitos diretos dos TAC na política educacional destacam-se a ampliação do atendimento em pré-escola e o processo de ampliação, em menor escala, em creches; a criação de sistema de monitoramento da lista de espera; a publicação das listas de espera de modo público, claro e eficiente; e a explicitação e aplicação de critério de prioridade. Como efeitos indiretos, a ampliação dos mecanismos de planejamento da política pública de educação infantil em acordo com o TAC e manutenção do padrão de atendimento em tempo integral.

Para o monitoramento dos TAC, a SME de Telêmaco Borba criou um grupo de trabalho específico, o que é lido como um efeito direto na administração municipal. E, como efeito indireto, o desenvolvimento de protocolo para o atendimento de pais com filhos na lista de espera. Nesse município também se verificou um efeito indireto no legislativo, com o surgimento de matérias legislativas sobre educação infantil, inclusive recursos orçamentários emergenciais após primeiro ciclo de judicialização. Ainda, verificamos o efeito nas instituições do sistema de justiça, com o estabelecimento de padrão de atuação extrajudicial, modelo que se propagou para outros municípios no estado.

O município de Pato Branco, Paraná, teve um TAC firmado em 2015 com vistas à universalização do atendimento em pré-escola. O TAC acordava o atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos de idade até o início do ano letivo seguinte (2016), explicitando que tal acordo não exonerava o município de atender à demanda manifesta de 0 a 3 anos. Tal formulação representa repetição da

minuta de TAC enviada pelo Caop da Criança e do Adolescente e da Educação no marco do projeto estratégico, possivelmente indicando tratar-se de documento formulado de modo descontextualizado. Em 2016, um novo TAC foi firmado, tendo este um caráter mais contextualizado, requisitando o atendimento das crianças em creches, incluindo critérios de prioridade para acesso às vagas e implementação de uma central de vagas *on-line* de acesso público, estabelecendo ainda que os recursos necessários à ampliação do atendimento deveriam ser obtidos junto ao orçamento da SME, por meio de remanejamento dos recursos constantes do orçamento em execução de áreas não prioritárias, além de prever a abertura, se necessário, de créditos orçamentários suplementares ou especiais; mencionando ainda que, se não estivessem disponíveis no quadro funcionários para o cumprimento da obrigação, deveria ser providenciada a contratação de profissionais com habilitação necessária, após prévio concurso público. Sendo assim, evidencia-se que o segundo TAC é bem específico e parte de um diagnóstico da realidade do município estudado.

Como efeito direto do primeiro TAC destaca-se a universalização do atendimento na pré-escola e, no segundo TAC, a organização de cadastro *on-line* para o acesso às vagas, a alteração do PPA 2014-2017 e do Projeto de Lei que propunha o novo PPA 2018-2021, com o aumento do percentual gasto com a educação infantil municipal. Nesse município não foram visualizados efeitos indiretos do processo de judicialização.

No estado de São Paulo foram analisados os casos dos municípios de Caieiras, Mauá, Paulínia e da capital, São Paulo. Com o objetivo de estudo de caso de município com ações judiciais descontextualizadas foi escolhido o município de Caieiras, pois ele teve uma sentença judicial no ano de 2012 transitada em julgado, com descumprimento e aplicação de multa. A ACP impetrada pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude do Foro Distrital de Caieiras determinava a matrícula de todas as crianças em educação infantil, seja na administração direta, seja em entidades conveniadas ou particulares à custa da municipalidade. Em 2017, a prefeitura também recebeu ordem judicial que determinava atendimento imediato das crianças de 0 a 3 anos e 11 meses que se encontravam em lista de espera. Como efeito direto na política educacional de Caieiras destaca-se o atendimento das crianças que judicializaram o direito à educação infantil e a universalização da pré-escola em período parcial. Como efeito indireto, a diminuição do número de vagas em tempo integral para incluir crianças numa jornada menor e a contratação de novos funcionários para as escolas de educação infantil. Na administração municipal visualizou-se o efeito indireto da organização da lista de espera, o que só ocorreu em função da judicialização. No legislativo há um claro efeito indireto desse processo, que foi a aprovação de uma lei que autoriza a prefeitura a criar convênios com entidades sem fins lucrativos para atender à demanda da judicialização – o que não era permitido anteriormente.

No município de Mauá, a liminar em ACP de 2014 determinava um prazo de noventa dias para criação e implementação de 2.771 novas vagas dentro da zona regional da residência de cada criança inscrita na lista de espera e uma multa diária em caso de descumprimento. Em resposta, o município alegou que o prazo era extremamente exíguo para a realização de processos de licitações para construções de novas escolas e para a abertura de concursos para contratação de funcionários, já que não poderia o município, mesmo em caráter emergencial, desrespeitar as necessárias etapas legais desses processos. O argumento do executivo municipal acabou sendo acolhido no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), com a suspensão da decisão até julgamento final. Na negociação em relação à ação em primeira instância, ainda em 2013, a SME apresentou uma proposta: em curto prazo, otimizar os espaços físicos das classes, criar espaços alternativos e remanejar espaços já existentes, como salas de atividades lúdicas; a médio prazo, construir salas de aula em escolas já existentes e adotar critérios de matrícula para que o ensino em período parcial seja uma possibilidade; a longo prazo, construir escolas e Centros de Educação Unificada (CEU) em convênio com os governos estadual e federal, além de ajustar os próprios recursos necessários para a política de educação infantil. Dessa maneira, Mauá adotou a estratégia de, mesmo com a decisão liminar suspensa pelo TJSP, continuar dialogando com

o MP por intermédio do judiciário, mantendo o fluxo de informações sobre as atitudes tomadas para enfrentar o déficit de creches. Com a implantação da Defensoria Pública na cidade foi criado ainda um canal de interlocução com esse órgão, no qual os pedidos de matrícula em ações individuais passaram a ser antecedidos de uma comunicação administrativa entre as partes, com o objetivo de prevenir a judicialização quando o município entendesse factível o imediato atendimento.

Como efeito indireto desse processo na política educacional em Mauá, notou-se a superlotação de salas, a eliminação de espaços pedagógicos e o incentivo à matrícula em tempo parcial. E, na administração municipal, verificou-se a criação de um fluxo administrativo na proposição e no recebimento dos procedimentos judiciais e criação de uma assessoria jurídica específica na SME. No sistema de justiça, notou-se o efeito indireto do fortalecimento da via individual como o meio mais eficiente de judicialização – o qual passou a ser adotado com mais frequência a partir de então, segundo os atores entrevistados.

O município de Paulínia teve um TAC firmado em 2011 objetivando que a prefeitura oferecesse gratuitamente até 4.000 vagas para crianças de 4 meses a 3 anos de idade na rede municipal e, na impossibilidade de fazê-lo, na rede conveniada, com prazo de cumprimento até 31 de janeiro de 2013. Além disso, estipulava-se a obrigação imediata de matricular, em creches, todas as crianças de famílias carentes com até três salários mínimos de renda familiar ou em situação de risco social comprovado até 31 de julho de 2011. Devendo iniciar, no mesmo ano, o plano de aumento de vagas públicas. Ademais, fixou-se no TAC uma multa de R$ 5.000,00 por criança não atendida.

Analisando os efeitos diretos na política educacional de Paulínia, decorrentes do TAC, destacam-se a ampliação em 1.047 novas matrículas em creches no período de 2011 a 2013, com a criação de 1.092 vagas na rede conveniada nesse período, ou seja, houve uma pequena redução das matrículas públicas em detrimento da rápida ampliação na rede privada conveniada. Ao final do período, não foram alcançadas as 4.000 matrículas em creche que constavam do TAC, mas os efeitos no incentivo e na legitimação das parcerias com a iniciativa privada ficaram evidentes. Não se constatou alterações significativas no padrão de atendimento da rede pública quanto à carga horária e número de crianças por educador, mas um efeito indireto foi o surgimento de escolas conveniadas com padrão de atendimento mais baixo, com proporção mais elevada de profissionais auxiliares, em detrimento de docentes. Tal situação decorre da grande diferenciação constatada quanto ao gasto médio por aluno, quando comparados os atendimentos públicos e privados conveniados, uma realidade até então não existente no município. O TAC assinado em Paulínia teve como característica também impulsionar a apresentação de novos projetos de lei sobre o tema: assim foram criados, como efeito do TAC, o Programa Pró-Educação Básica (Proeb), que regulamenta as parcerias com instituições privadas para a oferta de creches, e o Programa Municipal de Incentivo à Amamentação (Proam). A apresentação dos projetos é efeito direto do TAC, mas sua aprovação é efeito indireto, uma vez que o legislativo não era parte no processo.

O caso do município de São Paulo é muito relevante, pois o déficit de vagas tem mobilizado há mais de duas décadas grupos da sociedade civil e instituições judiciais a atuar para a solução da questão pela via judicial. O processo de judicialização da política pública de educação infantil no município de São Paulo acentuou-se, contudo, a partir de 2009, por um conjunto de fatores: de um lado, a grande dificuldade do município em ampliar o número de vagas no ritmo do crescimento da demanda; de outro, a implantação da Defensoria Pública do estado de São Paulo, que desafogou a demanda por acesso gratuito à justiça, com a propositura de milhares de ações a cada ano.

Aliado ao processo de propositura individual de ações por parte das famílias de crianças desatendidas pelo sistema, movimentos sociais ligados ao direito à educação passaram a adotar estratégias judiciais em relação à questão da violação do direito à educação infantil. Destaca-se, nesse processo, a atuação do Movimento Creches para Todos, coordenado pela Organização Não Governamental (ONG) Ação Educativa, que, juntamente a outras associações civis, propôs um conjunto de ACP entre 2008 e

2010 tendo como pedidos o atendimento de toda a população de 0 a 5 anos e 11 meses de idade pertencente à região do foro no qual as respectivas ações foram propostas, incluindo tanto os demandantes atuais do serviço quanto os demandantes futuros, mesmo que não estivessem cadastrados no sistema da Secretaria Municipal. Além disso, tal ação também requisitava a criação de um plano de expansão da política de educação infantil no município; o monitoramento, por parte do Poder Judiciário, em relação ao cumprimento das metas e dos padrões de qualidade, bem como a inserção de uma rubrica específica na proposta de Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual para que fossem assegurados recursos do orçamento do município para a realização do plano em questão (RIZZI; XIMENES, 2014; GOTTI; XIMENES, 2018; XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019).

Como resultado desse movimento, verificou-se uma decisão paradigmática em relação à violação constante do direito à educação infantil no município: o julgamento da ação judicial foi convertido em uma audiência pública, e determinou-se a criação de 150 mil vagas no sistema público de creches pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), além de exigir a apresentação de um plano de expansão de creches para a cidade e, ainda, a criação de um comitê de monitoramento e avaliação do cumprimento da decisão judicial, ligado ao Tribunal de Justiça do estado de São Paulo.

Como efeito direto na política educacional, destaca-se a matrícula de crianças na rede em função das ações coletivas e, no âmbito judicial, o monitoramento e avaliação da política pública, a partir da instalação do Comitê de Monitoramento junto à Coordenadoria da Infância do Tribunal de Justiça. Os efeitos também são percebidos diretamente na administração municipal, com a elaboração de plano de expansão das creches e a revisão de recursos na LOA e no PPA para implantação do plano.

Por fim, no estado de Sergipe, o município de Nossa Senhora do Socorro destacou-se por ter sete ações coletivas julgadas em segunda instância no Tribunal de Justiça do Sergipe (TJSE) sobre a temática (além de duas outras que ainda não chegaram a essa fase processual). As ACP propostas pelo MP visavam à construção de creches e pré-escolas em localidades específicas do município para atendimento público à educação infantil, motivo pelo qual foram classificadas como requisição judicial contextualizadas. Como efeito direto na política educacional, verificou-se a construção das referidas unidades de educação infantil e consequente ampliação da oferta. Como efeito indireto, o aumento das despesas com essa etapa da educação básica e o aumento do número de profissionais contratados para atuar na etapa, assim como a conscientização da população acerca do direito à educação infantil. Por outro lado, como um efeito indireto da estratégia de coletivização das demandas pelo MP, com foco na exigência de construção de unidades para ampliação de vagas, ampliou-se a pressão popular junto ao MP, via Conselhos Tutelares, para requerer matrículas individuais imediatas em creches e pré-escolas.

No Quadro 2, a seguir, apresentamos uma síntese dos efeitos diretos e indiretos típicos que foram encontrados no estudo, conforme esses se apresentem sobre a política educacional, a organização da administração municipal, o Poder Legislativo ou as instituições do sistema de justiça.

Alguns dos efeitos são tipicamente verificados tanto como resultado direto de decisões judiciais ou cumprimento de TAC, como decorrentes indiretamente desses. É o caso, a título de exemplo, da ampliação do número de matrículas ou de vagas, que podem tanto ser o objeto direto da demanda judicial ou extrajudicial, como ser resultado do cumprimento de obrigações de ampliação da rede de educação, com o cumprimento de planos de expansão ou a construção de unidades em determinadas localidades. Vejamos a síntese:

QUADRO 2
SÍNTESE DOS EFEITOS TÍPICOS DE ACP E TAC NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Política educacional	
Efeitos diretos	**Efeitos indiretos**
a) Ampliação do número de matrículas; b) Ampliação do número de vagas em instituições públicas; c) Universalização de vagas na pré-escola; d) Construção de novas unidades de creche e pré-escola; e) Elevação do dispêndio municipal na etapa.	a) Aumento do número de alunos por turma e/ou de educadores; b) Ampliação do número de matrículas em entidades privadas conveniadas; c) Elevação do dispêndio municipal na etapa; d) Redução do valor do gasto médio municipal por aluno ao ano; e) Parcialização do atendimento, com criação de vagas de meio período ou redução proporcional do número de vagas em tempo integral; f) Maior procura popular por vagas via sistema de justiça (Judiciário, MP e DP); g) Aumento da demanda por vagas; h) Ampliação do número de vagas em instituições públicas; i) Extinção de espaços pedagógicos complementares para funcionamento como sala de aula.
Administração pública	
Efeitos diretos	**Efeitos indiretos**
a) Prioridade de atendimento às crianças amparadas por decisão judicial; b) Previsão orçamentária específica para ampliação de creches e pré-escolas; c) Elaboração, implementação e monitoramento interno de planos de expansão de vagas; d) Prestação de contas ao sistema de justiça sobre as políticas municipais e o plano de expansão; e) Apresentação de propostas de novos programas ao Poder Legislativo.	a) Interferência na política de fila de espera, quando existente; b) Organização de políticas de identificação da demanda e de fila de espera; c) Regulamentação de critérios de prioridade de atendimento; d) Criação de assessoria jurídica ou setor específico nas secretarias de educação; e) Criação de rotinas de trabalho administrativo para prevenção e atendimento das demandas judiciais e TAC; f) Adequação prévia dos planos de ação ao determinado nos TAC e demandas judiciais; g) Regulamentação das parcerias com a iniciativa privada; h) Contratação de novos funcionários para a educação infantil; i) Elevação da proporção de auxiliares de educação infantil em relação ao número de professores.
Poder Legislativo	
Efeitos diretos	**Efeitos indiretos**
a) Abertura de processos legislativos sobre projetos de lei decorrentes direta ou indiretamente de TAC e ACP.	a) Aprovação de leis municipais sobre fila de espera, critérios de atendimento, autorização de convênios com a iniciativa privada com ou sem fins lucrativos e programas compensatórios de atenção às mães e às famílias; b) Aprovação de legislação orçamentária com previsão específica de dispêndio em educação infantil.
Sistema de justiça	
Efeitos diretos	**Efeitos indiretos**
a) Recepção de relatórios técnicos sobre a política pública; b) Organização de instância interinstitucional (Comitê) de monitoramento e avaliação da política pública; c) Intermediação e repactuação de acordos sobre TAC e cumprimento de decisões judiciais.	a) Elevação da demanda por ações individuais para atendimento imediato, por vezes visto como mais eficiente; b) Criação de rotinas e canais de interlocução administrativa, prévios à judicialização, com fortalecimento dos padrões extrajudiciais de atuação; c) Disseminação vertical e horizontal de modelos de atuação em ações coletivas; d) Reestruturação de MP e DP para atuação na temática.

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise dos casos estaduais e municipais selecionados, alguns pontos merecem destaque, tanto no que diz respeito ao processo de judicialização em si e às instituições que nele atuam quanto em relação aos efeitos por ele gerados para as políticas públicas municipais.

O caso paranaense demonstra um contexto de forte incidência do MP na exigibilidade do direito à educação infantil, induzida pela atuação do Caopcae. Tal incidência não se dá de modo uniforme em todo o estado, mas sua distribuição temporal mostra que tem relação com o projeto estratégico empreendido pelo referido Centro de Apoio do MP. Assim, nota-se que a judicialização da educação

infantil no estado do Paraná por meio de medidas coletivas tem-se dado exclusivamente por meio da atuação do MP, ainda que não da mesma maneira em todas as comarcas, e com maior incidência em municípios não tão pequenos, com maior taxa de urbanização e renda média. Também se destaca uma opção pela atuação extrajudicial, com um maior número de TAC do que ACP.

Também em Sergipe o MP é o proponente de todas as ACP, sendo a maioria pedidos de acesso acompanhado de alguma condição de oferta, relacionada à construção de unidades ou melhoria de infraestrutura, como forma de exigibilidade judicial de ampliação da rede, sendo que em grande parte dos casos o pedido é de construção de unidades em localidades específicas. O MP de Sergipe conta com um Centro de Apoio Operacional dos Direitos à Educação, criado no ano de 2011, que é um órgão auxiliar das Promotorias da Justiça e exerce a Curadoria de Defesa dos Direitos à Educação. Dentre os projetos por elas realizados chama a atenção o Censo Educacional, que é uma busca ativa das crianças fora da escola, "de porta em porta", realizada pelo MP.

O estado de São Paulo apresenta o caso emblemático da judicialização da educação infantil ocorrida na capital, que levou à decisão de que o município deveria implementar 150 mil novas vagas, além de ter sido essa uma decisão que contou com a participação de atores da administração pública, dos órgãos do sistema de justiça e da sociedade civil organizada. Ademais, o caso do município de São Paulo gerou também um grupo de acompanhamento da implementação da decisão, algo inédito nos processos de judicialização (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019).

Essa experiência na capital paulista guarda coerência com uma evidente concentração das demandas nesse município, com reflexo em seu entorno. Quando olhamos o conjunto do estado, contudo, percebemos que o fenômeno da judicialização não se expressa prioritariamente via demandas coletivas, já que são relativamente poucos os TAC e ACP, em geral casos pontuais. No diálogo com os gestores e atores do sistema de justiça, esse quadro é expresso na pouca relevância que em geral dão às ações coletivas em seu cotidiano. Nesse estado, pesam as demandas de perfil individual, voltadas à garantia de vagas para crianças específicas em processos de tramitação sumária em que a liminar praticamente esgota a demanda. Entretanto, os efeitos das ações individuais nas políticas públicas, tema que mereceria aprofundamento em futuros estudos, apresentam-se de forma diferente conforme a posição do judiciário – determina-se a matrícula imediata ou admite-se a priorização na fila de espera – e o desenho da política de registro, publicidade e atendimento da demanda popular por educação infantil. Nesse cenário, também incidem os diferentes critérios de priorização do atendimento propostos pelo executivo, negociados entre esse e o sistema de justiça ou determinados por ele.

Por sua vez, surpreende que haja poucas demandas judiciais coletivas de defesa do direito à educação infantil em um município como Fortaleza, considerando que, em 2016, apesar da taxa de atendimento em pré-escola já ser de 91,1%, em creches era apenas de 30,1%, segundo a Coordenação da Educação Infantil da Secretaria Municipal de Fortaleza, havendo também relevantes listas de espera de educação infantil registradas. O MP pouco se utilizou de instrumentos para a judicialização da educação infantil no período abrangido pelo presente trabalho, questão que mereceria um estudo mais aprofundado. Em vez de proposição de TAC, os gestores apontaram para uma atuação do MP por meio de reuniões periódicas. Da análise do cenário da judicialização da educação infantil pode-se inferir, como hipótese, que a morosidade do Poder Judiciário do estado do Ceará no processamento e julgamento das ACP pode ser apontada como um fator desestimulante à judicialização da demanda. Esse caso nos ajuda a compreender que a relevância da judicialização em determinado contexto guarda conexão com a própria abertura das instituições do sistema de justiça ao controle judicial de políticas públicas.

Observando a atuação do MP nos quatro estados, podemos aventar a hipótese de que um MP bem estruturado, atuante e com setor especializado no direito à educação é uma variável importante para explicar o elevado número de casos de ações judiciais e extrajudiciais, independentemente da demanda por vagas nos municípios. No entanto, conforme dito anteriormente, esse não foi o foco do trabalho, e futuras pesquisas poderão testar tal hipótese.

Em segundo lugar, podemos afirmar que a maior judicialização não representa necessariamente maior demanda por direitos ou maior exclusão educacional. Ela está relacionada, também, com variáveis culturais, especialmente a compreensão do acesso à educação infantil como direito, e também com variáveis institucionais, como, por exemplo, a apontada estruturação do MP, a presença e forte atuação da Defensoria Pública nos municípios, a abertura do judiciário para demandas individuais e a maior ou menor capacidade de diálogo interinstitucional (executivo, judiciário, DP e MP) – aquilo que Oliveira (2019) denominou por "nós institucionais" decorrentes da judicialização.

No que diz respeito aos *efeitos diretos e indiretos* que se mostraram comuns: em termos de efeitos para a política pública de educação infantil, a ampliação do número de vagas, seja na administração direta, seja por meio de convênios. A resposta às decisões judiciais e extrajudiciais gerou a ampliação das vagas, ainda que não de forma a atender toda a demanda em muitos dos casos. Para a administração pública, a judicialização gerou a necessidade de organização das Secretarias Municipais para dar conta da interação com o sistema de justiça e as decisões por ele proferidas. A organização das listas de espera, a montagem de um serviço específico dentro das secretarias, o diálogo interinstitucional, dentre outros, foram efeitos verificados.

As instituições de justiça também sentiram os efeitos de atuarem cada vez mais na política de educação infantil. O MP vem se especializando no tema, assim como a Defensoria Pública. O judiciário tem sido demandado cada vez mais e, portanto, tem dialogado mais com a administração pública para compreender as demandas e a capacidade de respostas do gestor público. Essa relação mais intensa do que no passado, nem sempre livre de conflitos, é resultante do processo de judicialização. Ainda percebemos que, nos casos de medidas coletivas (ACP e TAC), que têm como foco exigir plano de expansão ou construções, é comum haver persistência ou mesmo elevação da procura por ações individuais ou coletivas com objeto individual homogêneo, com pedido liminar, vistas como mais eficientes para o atendimento da demanda imediata da população.

Por fim, o legislativo também foi chamado a atuar. Em alguns casos, projetos de lei foram propostos e aprovados para viabilizar a participação de entidades privadas na prestação dos serviços de educação infantil. O legislativo pode e deve também acompanhar as políticas públicas desenvolvidas pelos executivos municipais, por meio do seu papel de controle.

Não há dúvida, portanto, de que a judicialização colocou esses órgãos e atores em interação, gerando efeitos (diretos e indiretos) para a política pública de educação infantil e a garantia desse direito. Naturalmente, a judicialização não é nem deve ser a única forma de garanti-lo. Ademais, não é a forma que possibilita o acesso mais igualitário e justo, do ponto de vista social – afinal, garante acesso sobretudo àqueles cidadãos que buscam as instituições de justiça, deixando de fora aqueles que não o fazem. Mesmo assim, sem que afirmemos de maneira dicotômica como sendo um processo bom ou ruim em si, o fato é que os casos aqui analisados demonstram que a judicialização gera efeitos diversos, determinados pela política pública previamente existente em cada contexto municipal, pela capacidade de resposta do executivo municipal e pela capacidade institucional e de articulação dos órgãos do sistema de justiça envolvidos. A combinação desses fatores, caso a caso, gera resultados variados. O que não muda é o impacto na política, sempre presente.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil, Chamada CNPq/ MCTI Nº 25/2015 Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas, para o projeto de pesquisa "Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros", coordenado por Adriana A. Dragone Silveira. Também agradecemos a participação dos alunos de graduação e pós-graduação que integraram a pesquisa: Aline de Barros Vidal Gonçalves, Barbara Cristina Haunauer Taporosky, Bruno de Sousa Oliveira, Denize Cristina Kaminski Ferreira, Edina Pischaraka Itack Dias da Silva, Fernanda Vanzeli, Ísis Demarchi, Izabella Freza Neiva de Macedo, Janaina Ibiapina da Rocha, Kátia Cristina Sommer Schmidt, Lusiane Ferreira Gonçalves, Marcia Soczek, Mariana Pereira da Silva, Marina Araújo Braz, Marina Feldman, Rayane Vieira Rodrigues, Soeli Terezinha Pereira.

REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal*. Rio de Janeiro, Pnud, Ipea, Fundação João Pinheiro, 2013.

BRASIL. [*Constituição (1988)*]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Emenda constitucional n. 59, 11 de novembro de 2009. Acrescenta par. 3º ao art. 76 do ato das disposições constitucionais transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da desvinculação das receitas da união incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da constituição federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao parágrafo 4° do art. 211 e ao parágrafo 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção nesse dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. p. 8.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. p. 1.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Edição extra, p. 1.

CABRAL, K. M.; DI GIORGI, C. A. G. O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. *Educação*, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 116-128, 2012.

CEARÁ. Centro de Defesa da Criança e do Adolescente. *Justiciabilidade do direito à educação*: a experiência do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca Ceará). 2. ed. Fortaleza: Cedeca Ceará, 2018. Disponível em: http://cedecaceara.org.br/site/wp-content/uploads/2019/02/Justiciabilidade-Versao-2018.pdf. Acesso em: 3 dez. 2019.

CEARÁ. Ministério Público. *Lei Complementar n. 100*, de 02 de agosto de 2011. Institui o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, altera dispositivos da Lei Complementar n. 72, de 12 de dezembro de 2008, e dá outras providências.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório analítico propositivo*: Justiça pesquisa. Direitos e garantias fundamentais. Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf. Acesso em: 1 dez. 2019.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. Justiciabilidade no campo da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 75-104, 2010.

DAMASCO, D. G. de B. *Direito à educação*: a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2006. 2008. 215 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

FELDMAN, M. *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.

GAURI, V.; BRINKS, D. M. *Courting social justice*: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008.

GOTTI, A.; XIMENES, S. B. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. *In*: RANIERI, N. B. S.; ALVES, A. L. A. (org.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra Unesco de Direto à Educação; Universidade de São Paulo, 2018, v. 1. p. 365-399.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico*: características da população e dos domicílios: 2010. Rio de Janeiro: IBGE. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

MARINHO, C. M. *Justiciabilidade dos direitos sociais*: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARTINES JÚNIOR, E. *Educação, Cidadania e Ministério Público*: o artigo 205 da Constituição e sua abrangência. 2006. 459 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, R. R. A. *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, 2011.

OLIVEIRA, R. R. A.; TEIXEIRA, B. B. Judicialização da educação: regime de colaboração e rede de proteção social da criança e do adolescente. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 34, n. 1, p. 185-209, jan. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922019000100185&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 abr. 2020.

OLIVEIRA, V. E. Apresentação. *In*: OLIVEIRA, V. E. *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. p. 15-39.

RIZZI, E.; XIMENES, S. B. Litígio estratégico para mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO, 8., 2014. *Anais*... São Paulo: ANDHEP, abr. 2014. Disponível em: http://acaoeducativa.org.br/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf. Acesso em: 18 abr. 2020.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. *Caderno Operacional*: MP na defesa do acesso e da qualidade da Educação Infantil e do plano municipal de educação. São Paulo: MPSP, 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/qualidade_da_educacao/textos_qualidade_da_educacao . Acesso em: 29 out. 2019.

SCAFF, E. A. da S.; PINTO, I. R. de R. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 431-454, 2016.

SILVA, E. P. I. D. da. *Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de educação infantil*: estudo de caso no município de Araucária/PR. 2016. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SILVEIRA, A. A. D. A busca pela efetividade do direito à educação: análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. *Educar em Revista*, Curitiba, n. especial 2, p. 233-250, 2010.

SILVEIRA, A. A. D. Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, p. 353-368, 2012.

SILVEIRA, A. A. D. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 34, n. 123, p. 371-387, 2013.

SILVEIRA, A. A. D. Exigibilidade do direito à educação infantil: uma análise da jurisprudência. *In*: SILVEIRA, A. A. D.; GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. (org.). *Conversas sobre políticas educacionais*. Curitiba: Appris, 2014. p. 167-188.

SILVEIRA, A. A. D. Judicialização da política educacional: uma análise da atuação do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Paraná. *Educação em Perspectiva*, Viçosa, MG, v. 8, n. 2, p. 1-18, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/educacaoemperspectiva/article/view/6968. Acesso em: 22 jun. 2020.

SILVEIRA, A. A. D.; GONÇALVES, L. F. Atuação do Ministério Público na garantia do direito à educação: uma análise do Centro de Apoio às Promotorias de Justiça de Proteção à Educação no Paraná. *In*: SILVA, R. M. D. da; RIBOLI, C. (org.). *Políticas educacionais*: abordagens, experiências e dilemas contemporâneos. Frederico Westphalen: URI; Erechim: Deviant, 2019. p. 59-78.

TAPOROSKY, B. C. H. *O controle judicial da qualidade da oferta da educação infantil*: um estudo das ações coletivas nos Tribunais de Justiça do Brasil (2005-2016). 2017. 203 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR. *Laboratório de Dados Educacionais*. 2019. Disponível em: https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br. Acesso em: 23 jun. 2019.

VICTOR, R. A. de. *Judicialização de políticas públicas para a educação infantil*: características, limites e ferramentas para um controle judicial legítimo. São Paulo: Saraiva, 2011.

VIECELLI, R. 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*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 261-283, 2012.

XIMENES, S. B.; GRINKRAUT, A. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 78-101, dez. 2014.

XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P. da. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 29, p. 155-188, maio/ago. 2019.

NOTA SOBRE AUTORIA

Todos os autores contribuíram para a problematização e a conceituação da pesquisa, definição da metodologia, análise dos dados e redação do artigo.

COMO CITAR ESTE ARTIGO

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone *et al*. Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 718-737, jul./set. 2020. https://doi.org/10.1590/198053147019

Recebido em: 04 DEZEMBRO 2019 | **Aprovado para publicação em:** 27 MAIO 2020

Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.