

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Anderson Alberto Martins Ott

**FRONTEIRAS DA UNIVERSALIDADE: judicialização das políticas públicas e  
desafios à garantia do direito à Educação Infantil em Porto Alegre**

PORTO ALEGRE  
2023

ANDERSON ALBERTO MARTINS OTT

**FRONTEIRAS DA UNIVERSALIDADE: judicialização das políticas públicas e desafios à garantia do direito à Educação Infantil em Porto Alegre**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Juliane Sant’Ana Bento

Porto Alegre  
2023

Anderson Alberto Martins Ott

**FRONTEIRAS DA UNIVERSALIDADE: judicialização das políticas públicas e desafios à garantia do direito à Educação Infantil em Porto Alegre**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Juliane Sant’Ana Bento

Porto Alegre, 04 de setembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Juliane Sant’Ana Bento - Orientadora  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eunice Ferreira Nequete  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lígia Mori Madeira  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Dedico este trabalho, primeiramente ao Grande Arquiteto Do Universo, que através do nosso Irmão Maior, Cristo Jesus, nos ampara, nos guia e nos ilumina, e sem o auxílio Dele, nada seríamos.

Dedico também para toda a minha família, em especial meu pai, que já retornou ao plano espiritual e a minha mãe, que juntos, me ensinaram através do exemplo, a lição mais importante que é: fora da caridade, não há salvação.

Muito deste trabalho se dá em virtude de observá-los fazendo boas ações. Meu pai, na Brigada Militar, sempre articulando doações para as comunidades mais carentes e para os povos indígenas.

Minha mãe, cozinhando para as crianças da Creche Balão Mágico. Eles se doaram fisicamente em prol das crianças mais necessitadas. E com este trabalho procurei me doar intelectualmente para somar no debate e no esforço para encontrar soluções para ultrapassar as fronteiras da universalidade.

Os agradecimentos deste trabalho são direcionados à minha orientadora. Que ostenta uma gigante estatura moral e intelectual. Soube conduzir com maestria a missão de orientar, sempre com leveza e dedicação, chegando com uma dica de ouro a cada momento e motivando quando necessário foi.

Não estou à altura de ser orientado por ti, professora, mas o que aprendi nessa empreitada, não tem preço, tem valor.

Agradeço de coração todo o empenho, e buscarei retribuir em prol da sociedade, trabalhando incansavelmente em defesa dos nossos pequenos!

Só é possível ensinar uma criança a amar, amando-a.

Johann Goethe

## RESUMO

Este trabalho de conclusão busca compreender os efeitos da judicialização da educação infantil nas diferentes etapas do processo de políticas públicas, com base nos conceitos de ciclo de judicialização da política e processo de políticas públicas. Para isso, buscou-se analisar o tema a partir da literatura, legislação, notícias, jurisprudência, dados e registros públicos disponíveis. Problematizamos a fronteira da universalização da educação infantil examinando as ações dos atores nas diversas arenas sob o prisma do pluralismo estatal de Rogério Arantes e dos burocratas de nível de rua, de Gabriela Lotta. Continuamos analisando a oferta de vagas em Educação Infantil e as ações implementadas em direção à universalização. Por fim, observamos a (des)harmonia dos atores e apresentamos algumas proposições.

## **ABSTRACT**

This conclusion paper seeks to understand the effects of the judicialization of early childhood education in the different stages of the public policy process, based on the concepts of the judicialization cycle of the policy and the process of public policies. For this, we sought to analyze the theme from the literature, legislation, news, jurisprudence, data and public records available. We face the frontier of the universalization of early childhood education by examining the actions of the actors in the various arenas under the prism of the state pluralism of Rogério Arantes and the street-level bureaucrats of Gabriela Lotta. We continue to analyze the offer of vacancies in Early Childhood Education and the actions implemented towards universalization. Finally, we observe the (dis)harmony of the actors and present some propositions.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: divisão das atribuições entre os entes federados. Fonte: Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol\\_inf\\_eduinf.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf)

Figura 2: Demanda atendida em creches municipais. Fonte: Observa Poa

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

STF: Supremo Tribunal Federal  
MP: Ministério Público  
ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente  
MEC: Ministério da Educação  
Poder Público: Refere-se aos órgãos e instituições governamentais responsáveis pela oferta e gestão da educação infantil.  
ONG: Organização Não Governamental  
TJ: Tribunal de Justiça  
CREAS: Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
SMED: Secretaria Municipal de Educação  
TAC: Termo de Ajustamento de Conduta  
ECEI: Escola Comunitária de Educação Infantil  
CF: Constituição Federal  
CNE: Conselho Nacional de Educação  
CEE: Conselho Estadual de Educação  
CME: Conselho Municipal de Educação  
ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente  
STJ: Superior Tribunal de Justiça  
AGU: Advocacia-Geral da União  
MPT: Ministério Público do Trabalho  
OAB: Ordem dos Advogados do Brasil  
LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LOA: Lei Orçamentária Anual  
PNE: Plano Nacional de Educação  
FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito  
CECE: Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude  
CEFOR: Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Mercosul

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	11
2.	A Educação Infantil como Direito Fundamental .....	17
3	Princípios evocados nas ações judiciais .....	40
4	Oferta de vagas na Educação Infantil em Porto Alegre .....	53
5	Responsabilidade comum, instituições públicas e atores sociais .....	59
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	103
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>106</b>
	Anexos .....	110

## 1. INTRODUÇÃO

A garantia do direito à educação infantil é um tema de grande relevância, não apenas no contexto nacional, mas também internacional, uma vez que se trata de um direito fundamental previsto em diversos instrumentos normativos. Não obstante a Educação Infantil não ostente caráter compulsório, sendo, ao contrário, direito da criança, de livre escolha pela família e imposição pelo Estado, constata-se um contínuo e progressivo incremento no quantitativo de matrículas (Brasil, 2006. p.5).

No entanto, apesar da previsão constitucional, a oferta de vagas em creches e pré-escolas ainda é insuficiente, especialmente em grandes centros urbanos como Porto Alegre. A questão da garantia do acesso à educação infantil na cidade tem sido objeto de discussão tanto no âmbito político quanto jurídico, com ações movidas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública em busca de soluções para o problema.

Assim, Taporosky e Silveira (2019, p. 2) nos auxiliam na contextualização

O reconhecimento do direito à educação enquanto um direito social humano e fundamental é fruto de um processo de lutas e conquistas. Apresenta-se como necessário para o exercício da cidadania, tendo nascido para a proteção do homem frente às ameaças que sofre com o desenvolvimento da sociedade [...]. Enquanto direito social, visa à redução das desigualdades, igualando o status dos indivíduos [...], configurando-se, ainda, como um fim social no ordenamento jurídico Brasileiro, o que garante seu atendimento com a máxima prioridade [...]. A ausência de sua prestação pelo Poder Público ou sua prestação de forma desigual configura sua violação, sendo possível exigí-lo do Estado inclusive perante o Poder Judiciário [...], o que implica em sua justiciabilidade – conceituada como a capacidade de se exigir sua garantia junto ao Poder Judiciário, quando não atendido adequadamente pelos poderes competentes [...]. Este reconhecimento implica na obrigação do poder público de garantir a educação visando a igualdade das pessoas e, por outro lado, garante ao interessado o poder de buscar no judiciário a sua concretização.

Diante desse cenário, torna-se relevante analisar os desafios enfrentados para a oferta de vagas em educação infantil em Porto Alegre e como a judicialização das políticas públicas pode ser uma ferramenta para garantir o acesso a esse direito fundamental. Além disso, é importante avaliar o papel dos diversos atores envolvidos - como o Estado, a sociedade civil e o Poder Judiciário - nas diferentes arenas de atuação, buscando compreender como suas ações podem contribuir para a efetivação desse direito.

No entanto, a judicialização das políticas públicas também suscita questionamentos quanto ao papel dos diversos atores envolvidos na efetivação desse direito. Para auxiliar na conceituação, Fabiola S. Vieira (2020) sugere,

a judicialização [...] é definida como uma situação de acionamento do Poder Judiciário por parte de indivíduos ou grupos de indivíduos, na condição de cidadãos ou de consumidores, com a finalidade de que este poder arbitre conflitos destes com o Poder Executivo (Vieira, 2020, p. 25).

Sobre a judicialização das políticas de educação, Silveira, Ximenes, Oliveira, Cruz e Bortoloti (2020) entendem se tratar do

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 – e a consequente interação entre poderes, atores e instituições resultam em influência e/ou modificação das políticas públicas de educação (Silveira et al., 2020, p. 4).

Carlos Roberto Jamil Cury e Luiz Antonio Miguel Ferreira, no trabalho *A Judicialização da Educação* sintetizam muito bem o que veremos nas páginas seguintes, tratando da importância da judicialização da educação como ferramenta para alcançar o direito.

Em síntese, pode-se afirmar que a judicialização da educação representa a busca de mais e melhores instrumentos de defesa de direitos juridicamente protegidos. Essa proteção judicial avança na consolidação desse direito da criança e do adolescente e significa a exigência da obrigatoriedade da transformação do legal no real (Cury; Ferreira, 2010, p. 33-34).

Por fim, cabe destacar que a pesquisa se justifica pela importância da garantia do direito à educação infantil e pela necessidade de avaliar as políticas públicas voltadas para essa área, especialmente em Porto Alegre. Como salienta a doutrina, o acesso à educação infantil é fundamental para o desenvolvimento integral das crianças e para a redução das desigualdades sociais. Além disso, a judicialização das políticas públicas tem sido cada vez mais comum, especialmente em relação ao direito à educação. Nesse sentido, é importante analisar como a atuação do Poder Judiciário interfere na efetivação desse direito fundamental.

Portanto, a presente pesquisa busca contribuir para o debate e o aprimoramento das políticas públicas voltadas para a educação infantil em Porto Alegre, bem como para a compreensão do papel dos diversos atores envolvidos na garantia desse direito fundamental.

Neste trabalho, será abordada a questão da garantia do direito à educação infantil, previsto na Constituição Federal, e os desafios enfrentados para a oferta de vagas em Porto Alegre. Será feita uma análise da judicialização das políticas públicas em relação ao tema, bem como o papel dos diversos atores envolvidos - como o Estado, a sociedade civil e o Poder Judiciário - nas diferentes arenas de

atuação.

O objetivo será analisar as principais dificuldades na oferta de vagas em Educação Infantil no município e como a judicialização das políticas públicas pode ser uma ferramenta para garantir o acesso a esse direito fundamental. Será também avaliado o papel dos diversos atores envolvidos e como suas ações podem contribuir para a efetivação desse direito.

A justificativa para o estudo sobre a oferta de vagas em educação infantil em Porto Alegre pode ser elaborada a partir de alguns pontos fundamentais. Em primeiro lugar, é importante destacar a relevância social e jurídica da temática, tendo em vista que o acesso à educação infantil é um direito fundamental previsto na Constituição Federal e que a falta de oferta de vagas pode comprometer o desenvolvimento integral das crianças, além de acentuar as desigualdades sociais.

Em segundo lugar, a análise da judicialização das políticas públicas e as ações dos diversos atores nas diferentes arenas é fundamental para compreender as dificuldades enfrentadas na oferta de vagas em educação infantil em Porto Alegre, uma vez que o Poder Judiciário tem sido frequentemente acionado para garantir esse direito.

Por fim, é importante destacar que o estudo dessa temática pode contribuir para a formulação de políticas públicas mais eficazes na área da educação infantil, bem como para o fortalecimento da atuação dos diversos atores envolvidos, tais como o Poder Executivo, o Poder Judiciário, a sociedade civil e os órgãos de proteção aos direitos das crianças e adolescentes.

Diante disso, um Trabalho de Conclusão de Curso em Direito que aborde os desafios na oferta de vagas em educação infantil em Porto Alegre, analisando a judicialização das políticas públicas e as ações dos diversos atores nas diferentes arenas, pode ser justificado pela relevância social e jurídica do tema, bem como pela sua contribuição para a formulação de políticas públicas mais eficazes e para o fortalecimento da atuação dos diversos atores envolvidos.

Atestada a pertinência desta investigação, a delimitação da problemática que nos motiva pode ser traduzida na seguinte pergunta de partida: quais são os desafios enfrentados na garantia do direito à educação infantil em Porto Alegre, considerando a judicialização das políticas públicas e o papel dos diversos atores institucionais e sociais envolvidos nas diferentes arenas na busca pela efetivação do direito?

A hipótese deste trabalho de conclusão é que a baixa oferta de vagas na rede pública de educação infantil em Porto Alegre tem levado as famílias a buscarem a garantia do direito à educação infantil por meio da judicialização, o que acaba por pressionar a administração pública a criar novas vagas. Todavia, essa judicialização pode gerar impactos negativos na qualidade e na gestão das políticas públicas, por exemplo, por complexificar a atividade de planejamento.

O objetivo desta pesquisa consiste em promover uma análise sobre a atuação do Poder Judiciário na concretização do direito fundamental à educação infantil, tendo como perspectiva a compreensão do contexto legislativo vigente e os desdobramentos econômicos nas finanças públicas. Adicionalmente, busca-se investigar as medidas e iniciativas empreendidas pelos demais atores envolvidos no cenário da oferta de vagas na educação infantil, compreendendo de que forma elas contribuem para o aprimoramento desse setor.

Para alcançar os objetivos eleitos, iremos especificamente pesquisar: **1.** as políticas públicas adotadas pelo município de Porto Alegre para ampliar a oferta de vagas em educação infantil nos últimos anos e verificar sua efetividade na prática; **2.** as principais causas da demanda por vagas na educação infantil em Porto Alegre, tais como o aumento da natalidade, a migração de famílias para a cidade ou a falta de oferta de vagas em anos anteriores; **3.** a qualidade das vagas oferecidas pela rede pública de ensino em Porto Alegre, verificando se atendem às exigências previstas em lei e às necessidades das crianças e de suas famílias; **4.** a existência de desigualdades na oferta de vagas em educação infantil em Porto Alegre, tais como a concentração de escolas em determinadas regiões da cidade ou a falta de vagas em bairros mais afastados; **5.** os impactos da pandemia de COVID-19 na oferta de vagas em educação infantil em Porto Alegre, bem como nas condições de trabalho dos profissionais da área e no acesso à educação; **6.** as políticas de educação infantil em Porto Alegre, considerando os investimentos e ações implementadas para a ampliação da oferta de vagas; **7.** os principais desafios e entraves enfrentados pelos gestores públicos na oferta de vagas em creches e pré-escolas no município; **8.** o perfil das famílias que demandam vagas na educação infantil em Porto Alegre e as razões pelas quais não conseguem acessar as vagas disponíveis; **9.** a efetividade das ações extrajudiciais empreendidas pelos diversos atores, como organizações da sociedade civil e conselhos tutelares, para ampliar a oferta de vagas em creches e pré-escolas, para finalmente **10.** propor sugestões e

estratégias para melhorar a oferta de vagas na educação infantil em Porto Alegre, considerando a articulação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A metodologia proposta, tendo em vista o objetivo de analisar a atuação dos diversos atores na concretização do direito fundamental à educação infantil, considerando o contexto legislativo vigente e os desdobramentos econômicos nas finanças públicas, observará os seguintes passos:

Inicialmente, será realizada **1.** uma revisão da literatura, por meio de busca em bases de dados especializadas em direito e educação, a fim de levantar informações sobre o direito fundamental à educação infantil e o papel do Poder Judiciário na sua efetivação, além de identificar a legislação pertinente e as medidas e iniciativas adotadas pelos demais atores envolvidos no setor. Na sequência, **2.** a análise de decisões judiciais relevantes sobre o tema, que tenham sido proferidas em diferentes instâncias e em diferentes regiões do país, a fim de identificar as principais teses jurídicas adotadas pelos magistrados, as críticas da doutrina especializada e a jurisprudência dominante em relação à concretização do direito à educação infantil. **3.** Um estudo de caso sobre o município de Porto Alegre, com base em informações disponibilizadas pelos órgãos públicos, para analisar como as políticas públicas voltadas à oferta de vagas na educação infantil têm sido implementadas na cidade, identificando as principais dificuldades enfrentadas, as estratégias adotadas para superá-las e os resultados alcançados.

A partir dos dados coletados a análise qualitativa fará a discussão com a bibliografia e com os achados, a fim de identificar as principais tendências e padrões relacionados à atuação do Poder Judiciário na concretização do direito à educação infantil, bem como os principais desafios e oportunidades para o aprimoramento das políticas públicas voltadas a esse setor.

Dessa forma, visamos contribuir para uma análise da atuação dos diversos atores na concretização do direito fundamental à educação infantil, considerando o contexto legislativo vigente e os efeitos sobre as finanças públicas, bem como as medidas e iniciativas empreendidas no cenário da oferta de vagas na educação infantil.

Para tanto, iniciaremos tratando sobre a educação infantil, consagrada como um direito fundamental na ordem jurídica brasileira, que representa uma etapa crucial no desenvolvimento das crianças, devendo ser assegurada pelo Estado, as famílias e a sociedade em geral.



Abordaremos também os princípios invocados nas demandas judiciais, em consonância com os compromissos constitucionais com universalidade e equidade, conforme estabelecido em decisões de justiça que fundamentam a implementação dessas vagas. Esses princípios se erigem como pilares argumentativos primordiais, revestindo-se de grande importância para a compreensão do *modus operandi* adotado na esfera judiciária.

A jurisprudência sedimentada nas contendas judiciais relacionadas à educação infantil enfatiza a essencialidade dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência no que tange à alocação de recursos e à salvaguarda do direito fundamental à educação das crianças. Nesse cenário, as instituições e os órgãos governamentais assumem papel preponderante na execução desta política pública, com vistas a assegurar que a oferta se revele adequada e suficiente para atender à demanda da população infantil.

Em considerações finais, é imperativo ressaltar a necessidade de cooperação entre os diversos atores envolvidos, a fim de assegurar que a oferta de vagas na educação infantil seja efetiva e que as crianças tenham acesso a um ambiente educacional de qualidade que promova seu pleno desenvolvimento e exercício dos direitos fundamentais.

Vencida a apresentação deste trabalho, é imperativo discorrer, mesmo que brevemente, da motivação pessoal em fazê-lo. Considerando a experiência prévia como educador social e Conselheiro Tutelar de Porto Alegre, bem como de voluntário em uma Escola Comunitária de Educação Infantil parceira da Prefeitura de Porto Alegre e atualmente como Policial Militar, a situação de alta vulnerabilidade das crianças nos preocupa.

O que se vê nas ruas e nas comunidades mais carentes é a fome. E todo o tipo de violência. A solução para isso é muito mais complexa, mas o acolhimento em escolas de qualidade pode ser um início. Uma escola que tenha uma boa proposta pedagógica, profissionais capacitados e uma alimentação balanceada, é o mínimo que a sociedade, através do Estado, pode prover.

Dito isso, o intuito de escrever este trabalho não é apontar quem está errado, mas de analisar a situação e propor medidas palpáveis para chegarmos na universalização da educação infantil e conseqüentemente, tratar as crianças não só observando o princípio da dignidade humana, mas com todo o zelo que merecem.

## **2. A Educação Infantil como Direito Fundamental**

### **2.1 Evolução histórica da Educação Infantil no Brasil**

A Educação Infantil no Brasil passou por diversas transformações ao longo da história, desde a sua origem no período colonial até os dias atuais. Durante o período colonial, a educação era voltada apenas para a elite, e as crianças eram educadas em casa ou em escolas religiosas. Foi somente no século XIX que as primeiras iniciativas de educação infantil começaram a surgir, principalmente através de creches mantidas por instituições filantrópicas.

Afonso Konzen (1999, p. 659) sintetiza o histórico da educação na ordem constitucional

Até a vigência da atual Constituição Federal, a educação, no Brasil, era havida, genericamente, como uma necessidade e um importante fator de mudança social, subordinada, entretanto, e em muito, às injunções e aos acontecimentos políticos, econômicos, históricos e culturais. A normatividade de então limitava-se, como fazia expressamente na Constituição Federal de 1967, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional n. 01, de 17 de outubro de 1969, ao afirmar da educação como um direito de todos e dever do Estado, com a consequente obrigatoriedade do ensino dos 7 aos 14 anos e a gratuidade nos estabelecimentos oficiais, restringindo-se, quanto ao restante, inclusive na legislação ordinária, a dispor sobre a organização dos sistemas de ensino. Em outras palavras, a educação, ainda que afirmada como um direito de todos, não possuía, sob o enfoque jurídico e em qualquer de seus aspectos, excetuada a obrigatoriedade da matrícula, qualquer instrumento de exigibilidade, fenômeno de afirmação de determinado valor como direito suscetível de gerar efeitos práticos e concretos no contexto pessoal dos destinatários da norma (Konzen, 1999, p. 659).

O Plano Municipal de Educação de Porto Alegre vigente de 2015 a 2025, nos traz um bom resumo da história mais recente da educação infantil com foco em Porto Alegre. Segundo esse documento, nas décadas de 1980 e 1990, a infância ganha destaque no cenário da política. A educação da criança de 0 a 6 anos, enquanto dever do Estado, se concretiza a partir de 1988 com a promulgação da Constituição Federal, garantindo como direito da criança a educação pública, gratuita, laica, de qualidade e sem requisito de seleção. Em 1990 com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal n.º 8069/90, os movimentos sociais balizados pela questão dos direitos pautam sua luta por creches como um direito e não mais como assistência. Essas legislações têm impactos significativos para os entes federados.

No Estado do Rio Grande do Sul, nesse mesmo ano de 2015, a Secretaria Estadual da Saúde e do Meio Ambiente estabelece normas de funcionamento para as creches, que são vinculadas a esta Secretaria, e não à Educação (Porto Alegre, 2015, p. 27).

A Constituição de 1988 consolidou a Educação Infantil como um direito fundamental de todas as crianças e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 estabeleceu as bases legais para a organização e o funcionamento da Educação Infantil no país. A partir daí, houve uma ampliação significativa do atendimento, com a criação de novas escolas e creches, e um esforço para garantir a qualidade do ensino oferecido.

A história do direito à educação no Brasil remonta a avanços legislativos significativos, culminando na Constituição de 1988, que estabeleceu a educação como um direito fundamental, conferindo-lhe status de direito social e, por conseguinte, um dever do Estado. Essa normatização representou um marco, consagrando a educação como um direito inalienável de cada cidadão, e atribuindo ao Estado a obrigação de prover educação pública, gratuita e de qualidade.

No entanto, a execução efetiva desse direito encontrou diversos obstáculos ao longo dos anos. A falta de investimentos adequados, a desigualdade regional e socioeconômica, e a escassez de infraestrutura escolar foram alguns dos desafios enfrentados. Como resultado, muitas crianças tiveram seu direito à educação negligenciado, o que motivou a busca por soluções através do Poder Judiciário, que será tratado a seguir.

## **2.2 Judicialização da Educação Infantil**

Este tópico aborda os efeitos da judicialização nas políticas públicas de educação, com foco na educação infantil. Os estudos existentes têm explorado as causas da judicialização, apontando a falta de vagas em creches e pré-escolas como um motivo importante que leva os cidadãos a buscar na justiça a garantia desse direito. “Essa negação de direitos e destituição do sentido público da política tem como consequência a judicialização” (Auer; Araújo, 2022, p. 16). Esses estudos fundamentam-se em autores que veem a judicialização como um canal institucional para o acesso a direitos constitucionalizados que não são cumpridos pelos poderes eleitos. Além disso, discute-se a baixa responsividade dos poderes eleitos como uma

das causas da judicialização.

Contudo, registra-se uma lacuna substancial no campo de estudos referente à atuação da judicialização no estágio inicial da formulação de políticas públicas, um aspecto que, se adequadamente considerado, poderia mitigar, em etapas subsequentes, a ocorrência de litígios relacionados a políticas públicas deficientemente concebidas ou inadequadas. Esta deficiência de investigação é, em parte, atribuída à prevalência de pesquisas jurídicas centradas na análise do conteúdo das decisões judiciais, negligenciando a participação de cientistas políticos e analistas de políticas públicas nesse âmbito. Ademais, ao incorporar critérios justos e objetivos na alocação de vagas em educação infantil desde a fase de formulação, também se poderia conter a multiplicação de ações judiciais, visto que esta se apresenta como uma via de acesso para famílias com recursos financeiros suficientes para custear a educação privada, potencialmente marginalizando aquelas em situação de vulnerabilidade social no processo.

Os efeitos da judicialização na educação infantil sobre as políticas públicas são diversos e possuem muitos pontos de vista. As decisões judiciais e extrajudiciais afetam não apenas o processo de políticas públicas em si, mas também o sistema de justiça, o Poder Executivo, o Poder Legislativo e a participação e controle social. Esses efeitos são complexos e devem ser considerados ao analisar a judicialização.

Luiza Andrade Correa (2014) condensa o contexto atual da discussão sobre a judicialização das políticas públicas, com foco especial na educação infantil, ao analisar a literatura brasileira pertinente, destacando cinco diagnósticos preeminentes. Primeiro, aponta-se que a argumentação judicial em relação aos direitos sociais é inconsistente, pois as decisões judiciais nessa área não possuem uma fundamentação jurídica sólida e coerente. Segundo, observa-se que o Judiciário trata os problemas relacionados aos direitos sociais como se fossem questões bilaterais, limitado às partes envolvidas no processo, sem considerar os aspectos coletivos e a dimensão pública das políticas públicas. Terceiro, a judicialização pode comprometer a lógica das políticas públicas e a racionalidade na alocação de recursos, porque as decisões judiciais podem demandar a destinação de recursos específicos para atender demandas individuais, sem considerar a disponibilidade e as prioridades estabelecidas pelos gestores públicos.

O quarto diagnóstico aponta que a judicialização tende a privilegiar as camadas superiores da população, que têm mais acesso ao sistema de justiça. Isso

significa que os indivíduos com maior poder aquisitivo e recursos para contratar advogados são mais propensos a obter decisões judiciais favoráveis em relação aos direitos sociais. Por fim, destaca-se que a judicialização pode levar o Judiciário a substituir o papel dos gestores públicos, tomando decisões que vão contra as políticas públicas estabelecidas. Isso ocorre quando o Judiciário interfere nas decisões de políticas públicas sem considerar a expertise e as responsabilidades dos gestores. (Correa, 2014, p.112).

Para compreender esses efeitos, este estudo adota a proposta teórica do "ciclo de judicialização da política" de Gauri e Brinks (2008), que divide o processo em quatro estágios: mobilização legal; decisão judicial; resposta política, burocrática ou privada, e acompanhamento do litígio. Cada estágio envolve diferentes atores estratégicos e contribui para a "legalização" das políticas públicas em determinada área.

Essa abordagem reconhece a interatividade das decisões judiciais e a complexa relação de determinação mútua entre o ciclo de políticas educacionais e o ciclo de políticas de acesso à justiça. Além disso, destaca a importância de considerar o sistema de justiça como um agente permanente do processo de políticas públicas.

Por isso, este trabalho de conclusão busca compreender os efeitos da judicialização da educação infantil nas diferentes etapas do processo de políticas públicas, com base nos conceitos de ciclo de judicialização da política e processo de políticas públicas.

### **2.3 Contextualização da importância da educação infantil**

A escola, onde inserimos em especial as de educação infantil, desempenha um papel crucial no desenvolvimento cognitivo, emocional e social das crianças (Dessen e Polônia, 2007, p.25). Durante os primeiros anos de vida, o cérebro passa por um rápido processo de crescimento e desenvolvimento, tornando esse período crítico para o estabelecimento de habilidades e capacidades fundamentais. Assim, Maria Carmem Silveira Barbosa (2009) nos ajuda a entender

A função da educação infantil nas sociedades contemporâneas é a de possibilitar a vivência em comunidade, aprendendo a respeitar, a acolher e a celebrar a diversidade dos demais, a sair da percepção exclusiva do seu universo pessoal, assim como a ver o mundo a partir do olhar do outro e da compreensão de outros mundos sociais. Isso implica em uma profunda aprendizagem da cultura através de ações, experiências e práticas de

convívio social que tenham solidez, constância e compromisso, possibilitando à criança internalizar as formas cognitivas de pensar, agir e operar que sua comunidade construiu ao longo da história. Práticas sociais que se aprendem através do conhecimento de outras culturas, das narrativas tradicionais e contemporâneas que possam contar sobre a vida humana por meio da literatura, da música, da pintura, da dança. Isso é, histórias coletivas que, ao serem ouvidas, se encontram com as histórias pessoais, alargando os horizontes cognitivos e emocionais através do diálogo, das conversas, da participação e da vida democrática (Barbosa et al, 2009, p.12-13).

Pesquisas têm mostrado consistentemente os benefícios da educação infantil. Por exemplo, um estudo de longo prazo realizado nos Estados Unidos, conhecido como *Perry Preschool Project*, demonstrou que crianças que frequentaram a pré-escola tiveram melhores resultados educacionais, maior renda e menor envolvimento com a criminalidade na vida adulta. Outros estudos também encontraram uma correlação positiva entre a participação na educação infantil e o desempenho acadêmico futuro (Heckman; Karapakula, 2019).

Para enfrentar a falta de vagas na educação infantil, muitos municípios têm implementado medidas para aumentar a oferta. Isso pode incluir a construção de novas escolas e creches, a expansão de programas governamentais de pré-escola, a criação de parcerias com organizações da sociedade civil e a promoção de incentivos para a abertura de instituições privadas de qualidade. Políticas que visam a universalização do acesso à educação infantil são fundamentais para garantir que todas as crianças tenham a oportunidade de se beneficiar dessa etapa crucial de desenvolvimento.

As políticas públicas voltadas para a educação infantil desempenham um papel fundamental na garantia de acesso equitativo e na promoção da qualidade dos programas. Essas políticas podem abranger áreas como financiamento adequado, formação de professores, diretrizes curriculares, supervisão e monitoramento de qualidade. Ao investir na educação infantil, os governos estão investindo no futuro, fornecendo às crianças uma base sólida para seu desenvolvimento e preparação para a vida adulta.

Assim, a maioria das pesquisas tem apontado que a atuação do Poder Judiciário no âmbito das políticas concernentes à educação infantil tem propiciado a solidificação do direito à educação das crianças na faixa etária compreendida entre 0 e 5 anos. Esse fenômeno, analisado sob a perspectiva da judicialização das políticas públicas, enseja consequências tanto benéficas quanto adversas no que tange às escolhas políticas governamentais (Silveira et al., 2020).

## **2.4 A Educação Infantil na Constituição Federal**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os fundamentos essenciais da educação infantil no Brasil. Sua notabilidade reside na consagração de direitos inalienáveis destinados a assegurar o desenvolvimento integral das crianças desde os primeiros anos de vida. Este marco constitucional encarna o compromisso de estabelecer os pilares sólidos necessários para a construção de uma sociedade justa e igualitária.

No que concerne à Educação, a Carta Magna, no artigo 208, prescreve a imperatividade da oferta gratuita e compulsória da educação básica para crianças de 4 a 17 anos. Esta norma destaca a primazia da educação no contexto da formação cidadã e na promoção do bem-estar social, conferindo destaque à relevância das idades precoces no contexto educacional. A disposição legal consagrada às crianças, independentemente de suas circunstâncias individuais, representa uma conquista notável e reforça o compromisso com a igualdade e a não discriminação.

O princípio da igualdade, derivado do artigo 5º da Constituição, encontra sua aplicação intrínseca no direito à educação infantil. Ao assegurar a igualdade de oportunidades educacionais, reforça-se a obrigação estatal de proporcionar acesso à educação de qualidade a todas as crianças, independentemente de seu status socioeconômico ou origem étnico-racial. A Educação Infantil, sob esta perspectiva, surge como um equalizador de possibilidades, contribuindo para a eliminação das disparidades e o fomento à mobilidade social.

Adicionalmente, o artigo 6º da Constituição Federal consagra a Educação como um dos direitos sociais fundamentais. Dentro desse contexto, a educação infantil emerge como um componente indispensável para o desenvolvimento integral do indivíduo e a construção de uma sociedade justa. Ao capacitar o indivíduo para a plena cidadania, a educação infantil, de maneira indelével, contribui para a realização dos ideais de equidade que permeiam a ordem constitucional.

O fundamento normativo da educação infantil também encontra apoio no artigo 205, que enfatiza a importância da educação como um direito universal e um dever compartilhado entre o Estado e a família. A estreita colaboração entre essas entidades, essencial para o cumprimento deste princípio, consagra a educação infantil como um exercício pleno de cidadania. Ao estabelecer os pilares da

igualdade, liberdade e pluralidade de abordagens pedagógicas, este dispositivo busca promover uma base educacional diversificada e inclusiva, em consonância com as complexas demandas socioculturais.

No âmbito da autonomia das instituições de ensino, conforme estipulado pelo artigo 209, a interseção entre liberdade e responsabilidade se faz presente. A garantia da liberdade de gestão, em consonância com as diretrizes curriculares nacionais, propicia espaço para a criatividade e inovação pedagógica. Essa prerrogativa confere às instituições de ensino a capacidade de criar ambientes propícios ao desenvolvimento integral das crianças, pautados por diversas e enriquecedoras abordagens educacionais.

O artigo 211 preconiza a descentralização da gestão, consagrando a competência concorrente dos entes federativos. Neste contexto, a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios desempenha um papel crucial na moldagem de um sistema educacional robusto e equitativo. A coordenação articulada das instâncias federativas alinha-se com a busca por um padrão mínimo de excelência educacional, visando mitigar disparidades regionais e reforçar a justiça social.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 incorporou, através dos artigos aqui delineados, o horizonte normativo que prioriza a universalização do acesso, a integralidade da formação, a valorização da diversidade e a cidadania plena das crianças. Esse arcabouço jurídico, em sua totalidade, constitui a base para uma sociedade mais justa, inclusiva e desenvolvida, edificada a partir da educação.

## **2.5 Legislação brasileira sobre a Educação Infantil**

A legislação brasileira sobre a Educação Infantil é composta por diversos documentos que estabelecem as diretrizes e as normas para a oferta desse nível de ensino. Entre as principais legislações, destacam-se a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) de 2009, o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) de 2017.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a Educação Infantil como um direito fundamental de todas as crianças, estabelecendo que "é dever do Estado [...] garantir, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à



educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária" (Brasil, 1988, art. 227).

A LDB de 1996 estabelece as bases legais para a organização e o funcionamento da Educação Infantil no país. De acordo com a lei, a Educação Infantil "será oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos de idade e em pré-escolas para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade" (BRASIL, 1996, art. 29). A lei também estabelece que a Educação Infantil deve ser "oferecida em período integral, a critério da rede pública de educação" (BRASIL, 1996, art. 30).

As DCNEI de 2009 estabelecem as diretrizes curriculares para a Educação Infantil em todo o país. Segundo as diretrizes, a Educação Infantil deve ser organizada em torno de cinco eixos: "1) Direitos das crianças; 2) Ética e formação pessoal e social; 3) Conhecimento de mundo; 4) Linguagem oral e escrita; 5) Matemática" (BRASIL, 2009, p. 17).

Além desses documentos, existem outras normas e regulamentações que tratam da Educação Infantil no país, como o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, que estabelece metas para a expansão e a melhoria do atendimento na Educação Infantil, e a Resolução nº 5/2009 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que aprova as DCNEI.

### **2.5.1 Estatuto da Criança e do Adolescente**

O direito à educação infantil no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) está previsto em diversos dispositivos, os quais visam assegurar o pleno desenvolvimento da criança desde os primeiros anos de vida.

O artigo 54 do ECA estabelece que é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente o direito à educação, compreendido como um direito público subjetivo, que deve ser garantido independentemente de qualquer condição. Essa educação deve ser orientada pelos princípios da liberdade e da solidariedade, buscando o desenvolvimento integral da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O artigo 53 do ECA define a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, destinada às crianças de até 5 anos de idade. Essa etapa é oferecida em creches e pré-escolas, devendo ser assegurada a igualdade de condições de acesso e permanência, sem qualquer forma de discriminação.

Ainda no âmbito do direito à educação infantil, o artigo 55 do ECA estabelece que é dever do Estado, da família, da comunidade e da sociedade assegurar à criança o direito à educação em creche e pré-escola, com atendimento em tempo integral quando houver demanda. Essa atuação conjunta é fundamental para promover um ambiente educacional adequado, que favoreça o desenvolvimento pleno da criança.

No que tange à garantia da qualidade da educação infantil, o artigo 56 do ECA determina que os órgãos competentes deverão estabelecer normas para a habilitação e o funcionamento das instituições de educação infantil, visando à qualidade do ensino oferecido. Essas normas devem contemplar critérios pedagógicos, infraestrutura adequada, qualificação dos profissionais e demais aspectos relevantes para a promoção de um ambiente educacional seguro e propício ao aprendizado.

Além disso, o ECA ressalta a importância da participação dos pais ou responsáveis no processo educacional da criança, assegurando-lhes o direito de serem informados sobre o desempenho escolar, a frequência e o comportamento da criança, bem como o direito de participar ativamente da vida escolar e das decisões relativas à educação.

Em suma, o Estatuto da Criança e do Adolescente reconhece o direito à educação infantil como um direito fundamental da criança, assegurando o acesso igualitário, a qualidade do ensino, a participação da família e o pleno desenvolvimento da criança nessa fase crucial de sua formação.

### **2.5.2 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996**

O direito à educação infantil está previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que é a norma fundamental do sistema educacional Brasileiro. A LDB estabelece diretrizes e princípios para a educação em geral, incluindo a educação infantil como uma etapa fundamental desse processo.

Conforme o artigo 29 da LDB, a educação infantil é a primeira etapa da educação básica e tem por objetivo o desenvolvimento integral da criança de até 5 anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Essa etapa da educação é ofertada em creches, para crianças de 0 a 3 anos, e em pré-escolas, para crianças

de 4 a 5 anos.

Nesse contexto, a LDB, em sua abordagem à educação infantil, estabelece que esta etapa da educação deve ser disponibilizada de maneira gratuita, porém, não compulsória. Em outras palavras, é incumbência do Estado garantir o acesso à educação infantil, mas não se impõe como obrigação que todas as crianças frequentem a pré-escola. Contudo, é inegável que constitui um direito intrínseco à criança o acesso a essa fase da educação.

Conquanto a LDB confira às famílias o discernimento acerca do ingresso de seus filhos na pré-escola, é essencial salientar que tal prerrogativa não afasta a responsabilidade estatal em fornecer essa oportunidade educacional. Esta escolha, entretanto, não desqualifica o direito inalienável da criança à educação infantil, que, quando devidamente implementada, visa à promoção de seu pleno desenvolvimento.

Neste âmbito, é relevante mencionar que existem diversas perspectivas no campo da educação, incluindo aquelas que valorizam a postergação da institucionalização da criança. No entanto, tais pontos de vista não invalidam o direito fundamental da criança à educação infantil quando a família opta por esse caminho. A decisão de adiar a entrada da criança na escola é, portanto, uma escolha legítima a ser feita pelos responsáveis legais, mas esta prerrogativa não elimina o direito inerente da criança à educação pré-escolar, quando desejada pelos pais ou responsáveis.

Nesse contexto, torna-se crucial manter o equilíbrio entre a liberdade de escolha das famílias e a garantia dos direitos da criança, especialmente no que tange ao seu acesso à educação infantil, uma vez que esta fase inicial da educação desempenha um papel fundamental no desenvolvimento integral do indivíduo e na promoção de sua cidadania plena. Portanto, a LDB, ao estabelecer a oferta gratuita, mas não compulsória da educação infantil, respeita a diversidade de perspectivas educacionais, sem descuidar da relevância desse direito à criança. A legislação estabelece que a educação infantil deve ser organizada de acordo com alguns princípios, como a igualdade de condições de acesso e permanência na escola, o respeito à dignidade e aos direitos da criança, a garantia de atendimento em tempo integral quando houver demanda, entre outros.

A LDB também define que a educação infantil deve ser orientada por alguns objetivos pedagógicos, como o desenvolvimento da capacidade de aprender, o estímulo à formação da identidade e da autonomia da criança, o respeito à

diversidade cultural, entre outros aspectos.

A legislação estabelece a responsabilidade do Estado em oferecer a educação infantil por meio da criação e manutenção de instituições educacionais adequadas, bem como em promover a formação e valorização dos profissionais que atuam nessa área.

Além disso, a LDB prevê a participação da família na educação infantil, garantindo o direito dos pais ou responsáveis de serem informados sobre o processo educacional da criança e de participarem das decisões relativas à educação.

Em suma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação reconhece a educação infantil como uma etapa fundamental da educação básica, garantindo o acesso, a qualidade e o desenvolvimento integral da criança, além de destacar a importância da participação da família e do papel do Estado na oferta dessa modalidade educacional.

### **2.5.3 Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) de 2009**

O direito à educação infantil também é abordado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), que são normas e orientações específicas para essa etapa da educação básica no Brasil. As DCNEI têm como objetivo promover uma educação de qualidade e garantir o pleno desenvolvimento das crianças de 0 a 5 anos de idade.

De acordo com as DCNEI, a educação infantil é reconhecida como um direito fundamental da criança, assegurado pelo Estado e pela sociedade. A criança tem o direito de receber uma educação de qualidade, que promova seu desenvolvimento integral, considerando aspectos físicos, emocionais, cognitivos, sociais e culturais.

As DCNEI estabelecem que a educação infantil deve ser organizada de forma a garantir o cuidado e a educação, sendo pautada pelos princípios da ética, do respeito à diversidade, da igualdade e da inclusão. Além disso, a educação infantil deve considerar as características e necessidades de cada criança, respeitando seu ritmo de aprendizagem e suas particularidades.

A lei destaca a importância da participação ativa das famílias na educação infantil, reconhecendo a família como parceira no processo educacional. As DCNEI preveem que as famílias devem ser ouvidas e envolvidas nas decisões relacionadas

à educação de seus filhos, contribuindo para a construção de uma relação de confiança entre escola e família.

As DCNEI também estabelecem diretrizes curriculares para a educação infantil, ressaltando a necessidade de promover experiências diversificadas e significativas para as crianças, que estimulem sua criatividade, curiosidade e autonomia. O currículo da educação infantil deve ser flexível, abrangente e integrado, contemplando diferentes áreas do conhecimento, como linguagem, matemática, ciências, artes, entre outras.

Ademais, as DCNEI enfatizam a importância da formação continuada dos profissionais que atuam na educação infantil, assegurando que eles estejam preparados para lidar com as demandas específicas dessa etapa da educação básica. A formação dos profissionais deve considerar os princípios e as diretrizes das DCNEI, buscando promover práticas pedagógicas adequadas e atualizadas.

Portanto, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil reforçam o direito à educação infantil como um direito fundamental da criança, estabelecendo diretrizes e orientações para assegurar uma educação de qualidade, inclusiva e voltada para o desenvolvimento integral das crianças nessa fase tão importante de suas vidas.

#### **2.5.4 Norma de redução de vaga em virtude de ter um aluno autista na sala**

Em consideração ao texto da normativa, cumpre analisar os efeitos da norma de redução de vagas decorrente da judicialização, a qual determina a diminuição de vagas na Educação Infantil em virtude da presença de um aluno diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista (TEA) na sala de aula. Esta determinação, decorrente de ações judiciais movidas pelas famílias, exige que seja designada uma monitora individual para cada aluno afetado. Tal medida impacta diretamente na quantidade de vagas disponíveis nas salas de aula, contrariando a tendência esperada de ampliação das vagas na Educação Infantil. O cenário resultante apresenta uma interação complexa entre atores que pleiteiam a satisfação da demanda, afetando substancialmente o equilíbrio entre oferta e procura no âmbito da Educação Infantil.

Em outras palavras, os atores que agem na direção para o aumento de vagas

são os mesmos, nesse caso, que resultam na diminuição de vagas. Aqui reside a importância de se falar nessa normativa, que é mais do que necessária, diga-se de passagem.

Aos estudantes da educação especial estas adaptações são mais significativas e implicam no uso de recursos mais individualizados, sendo que necessitam de apoios mais intensos e constantes para que tenham acessibilidade curricular. A diminuição do número de estudantes por turma na escola comum e a organização de turmas menores nas escolas especiais torna-se uma ferramenta importante para que a acessibilidade curricular se efetive (Porto Alegre, 2013, p. 39).

A Resolução nº 013/2013, que versa sobre as Diretrizes para a Educação Especial no Sistema Municipal de Ensino, sob a perspectiva da Educação Inclusiva, aborda uma questão de fundamental relevância: a redução da quantidade de estudantes por sala de aula em razão do TEA. O escopo desta resolução é salvaguardar a inclusão e garantir a oferta de uma educação de excelência às pessoas diagnosticadas com TEA dentro do sistema municipal de ensino.

Segundo a normativa em questão, é cabalmente reconhecida a necessidade de atenção e cuidados específicos para os estudantes portadores do TEA, considerando suas características e demandas singulares. Neste contexto, a resolução estabelece a redução desejável do contingente discente por sala de aula, visando atender às exigências educacionais desse grupo peculiar.

Para os estudantes da educação especial, tais adaptações representam uma significativa mudança, requerendo recursos mais individualizados e apoio mais intensivo e constante para garantir a acessibilidade curricular. A diminuição do número de estudantes por turma nas escolas comuns e a criação de turmas de menor tamanho nas escolas especiais se tornam ferramentas de importância vital para assegurar a efetiva acessibilidade curricular.

A redução do número de estudantes por turma é uma medida que visa proporcionar um ambiente educacional mais adequado e propício ao desenvolvimento das potencialidades das crianças e jovens diagnosticados com TEA. Esta redução está em consonância com a busca pela personalização do ensino, possibilitando uma atenção mais individualizada e um acompanhamento mais próximo das necessidades peculiares de cada educando.

Dessa forma, esta providência também se configura como uma garantidora de um ambiente menos desafiador e mais adequado para o estabelecimento de

interações sociais produtivas, bem como para o desenvolvimento das habilidades comunicativas e das interações interpessoais das pessoas com TEA. Através da diminuição do número de estudantes por sala de aula, objetiva-se criar um ambiente menos avassalador e mais adaptado às idiossincrasias desses estudantes, estimulando, assim, sua efetiva participação no processo educacional.

É imperioso ressaltar, contudo, que a redução do número de estudantes por sala de aula em virtude do TEA deve ser implementada em consonância com os recursos e condições disponibilizados pelo sistema municipal de ensino. Esta providência impõe uma avaliação escrupulosa das necessidades individuais de cada educando e uma estruturação adequada das turmas e da distribuição dos recursos humanos disponíveis.

Assim, a Resolução nº 013/2013 se configura como um instrumento imprescindível na promoção da inclusão educacional das pessoas diagnosticadas com TEA, reconhecendo a relevância da redução do número de estudantes por sala de aula como uma tática idônea para atender às particularidades desses estudantes, proporcionando-lhes um ambiente educacional inclusivo, afável e propício ao seu pleno desenvolvimento. Neste contexto, a mencionada resolução representa uma edificante expressão do compromisso estatal em promover uma educação inclusiva e equitativa, pautada nos princípios fundamentais da igualdade e dignidade humana.

### **2.5.5 Pacto Nacional pela Primeira Infância**

O Pacto Nacional pela Primeira Infância, como iniciativa governamental voltada para a promoção dos direitos e o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, desempenha um papel significativo na esfera da judicialização da educação infantil. A presença do Conselho Nacional de Justiça neste pacto, juntamente com diversos outros atores sociais, contribui para a harmonização das informações e a coordenação das ações, com o propósito de evitar excessos no exercício do Poder Judiciário, da Defensoria Pública, do Ministério Público e demais entidades, ao mesmo tempo em que promove a articulação entre o Poder Judiciário e as políticas de acesso à Educação Infantil.

O Pacto Nacional pela Primeira Infância, respaldado pela Lei nº 13.257/2016, que institui o Marco Legal da Primeira Infância, representa um marco normativo fundamental para a formulação e execução de políticas públicas voltadas à primeira

infância no Brasil. Esta legislação reconhece, com respaldo doutrinário, a educação infantil como um elemento vital para o desenvolvimento pleno das crianças, estabelecendo diretrizes específicas para a oferta de vagas em creches e pré-escolas, bem como para a capacitação dos profissionais que atuam neste setor.

Nesse contexto, o Pacto Nacional pela Primeira Infância propicia um avanço notável na concepção e na execução de iniciativas governamentais destinadas à educação infantil, contribuindo para a construção de um sistema integrado de proteção e suporte às crianças nessa fase crítica de suas vidas.

No plano jurisprudencial, observa-se que decisões judiciais têm reconhecido a importância do Pacto Nacional pela Primeira Infância, respaldando sua relevância para a garantia do acesso à educação infantil. Um exemplo significativo é o julgamento do Recurso Extraordinário 1.008.116 – SC pelo Supremo Tribunal Federal, que, ao reconhecer a repercussão geral do Tema 548, estabeleceu que os municípios possuem a obrigação constitucional de assegurar o acesso das crianças à educação infantil.

Desse modo, o Pacto Nacional pela Primeira Infância desempenha um papel preponderante na busca pela conciliação e no nivelamento das informações entre os atores envolvidos na judicialização da educação infantil. Além disso, ele se configura como uma ferramenta valiosa para a promoção da educação infantil de qualidade e o desenvolvimento integral das crianças, conciliando, assim, os interesses da sociedade com o respeito aos direitos fundamentais das crianças na primeira infância.

#### **2.5.6. Base Nacional Comum Curricular (2017)**

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) representa um instrumento de caráter normativo, com abrangência nacional, cuja finalidade é estabelecer os conteúdos fundamentais que todos os educandos devem adquirir ao longo da Educação Básica, abrangendo a Educação Infantil. Inaugurada por intermédio da Lei nº 13.415/2017, essa estrutura regulatória objetiva direcionar a elaboração dos currículos nas instituições educacionais, em prol da consecução de uma educação equânime e de qualidade em todo o território nacional.

No contexto da Educação Infantil, a BNCC assume um papel de preponderante relevância ao conceber e explicitar os direitos relativos à



aprendizagem e ao desenvolvimento das crianças, respeitando, para tanto, suas particularidades e demandas nesta fase inaugural da educação formal. O documento delinea as áreas de conhecimento e competências que devem ser desenvolvidas nessa etapa, consagrando-se como alicerce sólido para a formação integral das personalidades em formação.

A organização da BNCC para a Educação Infantil em cinco campos de experiência: "O eu, o outro e o nós"; "Corpo, gestos e movimentos"; "Traços, sons, cores e formas"; "Escuta, fala, pensamento e imaginação"; e "Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações", abrange de maneira coerente os distintos aspectos que caracterizam o desenvolvimento infantil, englobando suas dimensões cognitivas, sociais, emocionais, físicas e culturais.

A BNCC para a Educação Infantil tem a prerrogativa de guiar as práticas pedagógicas, fomentando a segurança de um ensino de excelência e de natureza inclusiva. Ao delinear os conteúdos a serem ministrados e internalizados, essa base estimula a coesão entre os diversos patamares educacionais e orienta a formação dos docentes.

Ademais, a BNCC outorga relevância à participação ativa das famílias e da comunidade no âmbito educacional, reconhecendo o valor inestimável do diálogo e da colaboração entre a escola e a sociedade. O documento igualmente enaltece a necessidade de se reverenciar a multiplicidade cultural, étnica, de gênero e de aptidões individuais, fomentando a inclusão e o cultivo da singularidade de cada criança.

Em termos pragmáticos, a execução eficaz da BNCC na educação infantil exige a plena engrenagem de gestores, docentes, pais e demais intervenientes do processo educacional. Torna-se imperativo assegurar a formação condigna dos profissionais da educação, o ajuste de ambientes e materiais didáticos e a avaliação constante das práticas educativas.

A despeito de constituir uma conquista substancial para a educação, a implementação da BNCC também suscita desafios, tais como demandas financeiras e a adaptação dos currículos e métodos pedagógicos às orientações emanadas no documento. Entretanto, o processo evolutivo gradativo e o concurso coletivo entre os diversos estratos da educação apresentam a capacidade de fomentar progressos notáveis na Educação Infantil, garantindo o direito das crianças a um ensino de excelência que respeite suas particularidades e diversidade.

### **2.5.7. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020**

O direito à educação infantil também é abordado na Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Essa lei tem como objetivo principal promover a garantia de recursos para a educação básica, incluindo a educação infantil, de forma a assegurar o acesso, a permanência e a qualidade do ensino.

A Lei do FUNDEB estabelece a obrigatoriedade de destinação de recursos para a educação infantil, conforme o artigo 6º-A. Esses recursos devem ser utilizados para a manutenção e desenvolvimento de creches e pré-escolas, bem como para a formação e valorização dos profissionais que atuam nessa etapa educacional.

De acordo com o artigo 2º da referida lei, o FUNDEB destina-se a garantir a universalização do atendimento escolar, englobando todas as etapas da educação básica, desde a creche até o ensino médio. Assim, a educação infantil é contemplada nesse contexto, sendo considerada uma das etapas fundamentais para a promoção do desenvolvimento integral da criança.

O FUNDEB busca assegurar o acesso à educação infantil, promovendo a equidade e a igualdade de oportunidades. A lei determina que os recursos devem ser distribuídos de forma a beneficiar áreas e grupos com maiores necessidades, garantindo a inclusão e a qualidade do ensino.

Além disso, a Lei do FUNDEB estabelece a obrigatoriedade de investimentos na formação continuada dos profissionais que atuam na educação infantil. Essa formação visa aprimorar a qualidade do ensino e o desenvolvimento das práticas pedagógicas, contribuindo para o pleno desenvolvimento das crianças.

Vale ressaltar que a lei estabelece a necessidade de prestação de contas dos recursos do FUNDEB, com transparência e responsabilidade na aplicação dos recursos destinados à educação infantil. Essa prestação de contas busca garantir a correta utilização dos recursos, bem como o cumprimento dos objetivos propostos.

Dessa forma, a Lei do FUNDEB reforça o direito à educação infantil ao determinar a destinação de recursos específicos para essa etapa da educação

básica. A lei busca assegurar a universalização do atendimento, a qualidade do ensino e a formação adequada dos profissionais, contribuindo para o pleno desenvolvimento das crianças nessa fase crucial de sua formação.

### **2.5.8. Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação**

Os Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação desempenham um papel de extrema importância no contexto da judicialização da educação infantil no Brasil, sendo instrumentos essenciais para a definição de metas, diretrizes e estratégias que moldam o sistema educacional do país. Estes planos não apenas estabelecem as bases legais e regulatórias para a educação infantil, mas também orientam a alocação de recursos e a implementação das políticas educacionais, influenciando, assim, o âmbito das demandas judiciais relacionadas à educação infantil.

A participação dos diversos atores sociais, incluindo instituições públicas, gestores, educadores, pais, alunos e representantes de organizações da sociedade civil, desempenha um papel fundamental na elaboração e no sucesso desses planos. Essa participação confere legitimidade democrática aos planos, garantindo que as políticas educacionais sejam formuladas considerando uma ampla gama de perspectivas e necessidades. No entanto, a multiplicidade de pontos de vista pode também gerar desafios, uma vez que a negociação e o consenso podem ser complexos de se alcançar.

A alocação de recursos financeiros é uma questão central que afeta diretamente a judicialização da educação infantil. Os planos estabelecem metas ambiciosas para a expansão e a melhoria da educação infantil, mas a obtenção de recursos financeiros para atingir essas metas pode ser dificultada por prioridades políticas, crises econômicas e limitações orçamentárias. A competição por recursos em um cenário de recursos escassos muitas vezes resulta em ações judiciais para garantir o financiamento adequado da educação infantil.

A implementação prática das metas delineadas nos planos enfrenta obstáculos operacionais e contextuais. Traduzir metas em ações concretas requer coordenação entre diferentes níveis de governo e a mobilização de estruturas burocráticas eficazes. Além disso, as particularidades regionais, demográficas e socioeconômicas podem impactar a implementação, exigindo abordagens adaptadas

a diferentes realidades. A educação infantil, em particular, demanda sensibilidade às especificidades pedagógicas e socioemocionais da primeira infância.

Nesse contexto, os Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação têm um papel essencial em estabelecer um quadro normativo sólido para a educação infantil e, ao mesmo tempo, enfrentam desafios complexos na sua implementação. A convergência de múltiplos atores, a busca por recursos e os obstáculos à execução efetiva são aspectos inerentes a esses planos. O caminho em direção à realização efetiva das metas estabelecidas nos planos requer cooperação contínua, adaptação às mudanças e superação das complexidades inerentes ao campo educacional. O objetivo é alcançar um sistema educacional que seja justo, inclusivo e de qualidade, com especial atenção para a educação infantil, onde o desenvolvimento das crianças na primeira infância é uma prioridade. Portanto, a relação entre os Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação e a judicialização da educação infantil está profundamente entrelaçada, à medida que esses planos moldam as políticas e a alocação de recursos que podem ser objeto de disputa judicial.

### **2.5.9. Normativas Internacionais**

A Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU), adotada em 1989, é um dos principais instrumentos internacionais que trata dos direitos das crianças. Embora a Convenção não mencione explicitamente a educação infantil, ela reconhece o direito de toda criança a desfrutar do mais alto padrão possível de saúde e à educação. Além disso, outros instrumentos internacionais estabelecem diretrizes específicas sobre o direito da criança de frequentar a educação infantil, conforme adiante se verá.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), o artigo 26 estabelece que toda pessoa tem direito à educação. Esse direito deve ser direcionado à plena expansão da personalidade humana e ao fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Dessa forma, a educação infantil se enquadra como um componente essencial dessa garantia.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966) prevê no artigo 13 o direito de toda pessoa à educação, que deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade, ao fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, além de favorecer a

compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos étnicos ou religiosos. Nesse sentido, a educação infantil, como parte integrante do sistema educacional, deve ser acessível a todas as crianças, sem qualquer forma de discriminação.

Já nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015), há o estabelecimento de metas globais a serem alcançadas até 2030, incluindo a Meta 4.2, definindo que “Até 2030, assegurar a todas as meninas e meninos o desenvolvimento integral na primeira infância, acesso a cuidados e à educação infantil de qualidade, de modo que estejam preparados para o ensino fundamental, tendo dois indicadores 4.2.1 - Proporção de crianças com menos de 5 anos que estão com desenvolvimento adequado da saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial, por sexo e 4.2.2 - Taxa de participação no ensino organizado (um ano antes da idade oficial de ingresso no ensino fundamental), por sexo”<sup>1</sup>. Essa meta destaca a importância da educação infantil como base para o desenvolvimento integral das crianças, promovendo igualdade de oportunidades e preparando-as para a vida e para a educação primária subsequente.

Portanto, com base nas normativas internacionais mencionadas, é possível afirmar que a criança tem o direito de frequentar a educação infantil, compreendendo creches e outras instituições educacionais voltadas para a primeira infância. Esses instrumentos destacam a importância da educação como um direito fundamental das crianças, visando seu pleno desenvolvimento e preparação para uma vida plena de direitos e oportunidades.

Cabe aos Estados-membros de tais normativas, dentre eles o Brasil, adotar medidas legislativas, políticas públicas e programas educacionais a fim de alcançar as metas propostas para a educação infantil, garantindo a igualdade de oportunidades e a qualidade do ensino oferecido, em consonância com os preceitos das normativas internacionais e com as particularidades de cada contexto nacional ou local.

#### **2.5.10. O debate acerca do Sistema Nacional de Educação**

A regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) emerge como uma necessidade premente para aprimorar a governança educacional no Brasil,

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html>. Acesso em 25 de agosto de 2023.

notadamente no contexto da oferta de vagas na educação infantil. A governança pública, conceito derivado da crise do Estado de bem-estar social na década de 1980, assume especial relevância no âmbito da política educacional, buscando definir papéis, objetivos, responsabilidades e modelos de decisão, envolvendo diversos atores e organizações na construção de políticas educacionais.

Os sistemas de políticas públicas representam uma inovação federativa, e o cenário federativo brasileiro pode oscilar entre competição e cooperação entre os entes. Nesse contexto, a regulamentação do SNE se revela fundamental para estabelecer um equilíbrio federativo adequado e fomentar a cooperação entre a União, estados e municípios na educação. Por meio de espaços e instrumentos institucionais, o SNE deve viabilizar a colaboração em regime de cooperação, possibilitando a definição de políticas educacionais alinhadas e ações conjuntas, evitando assim a rigidez excessiva ou a falta de consenso decorrente de uma cooperação demasiada ou da competição exacerbada.

A adoção do SNE na educação brasileira remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, que já preconizava a necessidade de coordenação federativa na educação. Entretanto, ainda carece de regulamentação específica, apesar de ter sido abordada em dispositivos constitucionais, na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE). A ausência de uma estrutura sistêmica impede a efetivação de uma coordenação e governança educacional adequada, resultando em políticas educacionais fragmentadas e desarticuladas.

A regulamentação do SNE tem o propósito de consolidar uma estrutura sistêmica que delimite as responsabilidades e atribuições de cada ente federativo na educação. Além disso, busca estabelecer espaços de diálogo e pactuação de políticas educacionais, bem como implementar mecanismos de gestão técnica e financeira colaborativos. O SNE se apresenta como uma ferramenta capaz de reunir os diversos atores envolvidos na educação, fomentando a cooperação em prol de um projeto educacional coeso e abrangente para todo o país.

Nesse contexto, a permanência da pauta do SNE na agenda legislativa e sua regulamentação são essenciais para concretizar a colaboração entre os sistemas de ensino e garantir uma educação de qualidade aos estudantes brasileiros. A adoção do regime de colaboração, previsto no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, emerge como uma estratégia para evitar competição entre os entes federativos e promover a coordenação efetiva entre eles. O regime de colaboração permite a

tomada de decisões respeitando as particularidades de cada território e fortalece a autonomia dos entes subnacionais, ao mesmo tempo que propicia uma interdependência necessária para garantir uma educação equânime e de qualidade.

Dessa forma, a regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a adoção do regime de colaboração se consolidam como elementos fundamentais para aprimorar a governança educacional no Brasil e, conseqüentemente, para promover a oferta de vagas na educação infantil de forma mais abrangente, inclusiva e equitativa. A efetivação do SNE proporcionará a indução da cooperação e o compartilhamento de boas práticas entre os entes federativos, contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos técnicos e financeiros e resultando em avanços significativos no processo de aprendizagem dos estudantes. Portanto, urge a concretização desse sistema como um dos pilares basilares para a construção de uma educação de excelência e com alcance universal no território nacional.

Atualmente, está em tramitação o Projeto de Lei Complementar (PLP) 25/19 tem como escopo regulamentar a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme estipulado pelo Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/14 - PNE). A proposta objetiva instituir o SNE para promover a cooperação entre a União, estados e municípios, harmonizando suas políticas, programas e ações educacionais. Sob a coordenação do Ministério da Educação, o SNE se responsabilizará por assegurar a universalização da educação no país, estabelecendo padrões nacionais de qualidade, igualdade de acesso e distribuição equitativa de recursos entre os entes. A proposição prevê a criação de comissões tripartites e bipartites para pactuação e cooperação entre os entes federados, e a União poderá complementar os recursos financeiros de estados e municípios que não alcancem o valor mínimo de gasto por aluno ou não implementem os padrões nacionais de qualidade. O projeto encontra-se pronto para entrar na pauta de votações no Plenário, após ser apensado ao PLP 235/2019.<sup>2</sup>

## **2.6 Direito à Educação Infantil e sua efetivação**

O direito à educação infantil é um direito humano que se baseia na premissa de que toda criança tem direito à educação desde os primeiros anos de vida. Essa

---

<sup>2</sup> <https://www.camara.leg.br/noticias/556467-proposta-regulamenta-a-lei-do-plano-nacional-de-educacao/> e <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2318217>. Acesso em 25 de agosto de 2023.

premissa tem respaldo tanto em tratados internacionais como na própria Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 205, estabelece que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade".

#### Segundo Nina Beatriz Stocco Ranieri (2009)

Além do direito à educação – que consiste, sobretudo, em direito a prestações positivas materiais, de custo social –, identifica-se no direito internacional e no brasileiro os chamados "direitos na educação", ramificações ou desdobramentos daquele primeiro. Tais direitos buscam, prioritariamente, defender as liberdades no campo da educação, como a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gestão democrática do ensino público; o ensino religioso facultativo; a autonomia universitária etc. São direitos de natureza adjetiva, que se realizam graças a abstenções, e que são submetidos ao regime das liberdades e garantias, de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Incluem-se, ainda, as exigências de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; o ensino fundamental na língua materna das diversas comunidades indígenas; atendimento educacional especializado para portadores de deficiências; oferta de ensino noturno; atendimento ao educando no ensino fundamental, dentre outros previstos na legislação Brasileira. São essencialmente direitos de promoção e proteção, realizados mediante ações positivas. Em resumo, podemos considerar o direito à educação como o gênero do qual os demais direitos educacionais são ramificações (Ranieri, 2009, p. 1).

Ainda segundo Ranieri (2009), a educação infantil é um direito que deve ser garantido pelo Estado, cabendo a ele a responsabilidade de assegurar a oferta de vagas em creches e pré-escolas de qualidade, de forma a garantir o acesso universal e igualitário a esse nível de ensino. No entanto, a realidade Brasileira é marcada pela falta de vagas em creches e pré-escolas, especialmente para as crianças mais pobres e em situação de vulnerabilidade social.

Para efetivar o direito à educação infantil, é necessário que o Estado invista na criação de novas vagas e na melhoria da qualidade do ensino oferecido. A efetivação de um direito fundamental requer a adoção de medidas concretas pelo Estado, incluindo a alocação de recursos e a implementação de políticas públicas que visem garantir o acesso universal e igualitário ao direito em questão.

Nesse sentido, é fundamental que a sociedade e os órgãos responsáveis pela fiscalização e controle dos gastos públicos cobrem do Estado a efetivação do direito à educação infantil, exigindo a criação de novas vagas e a melhoria da qualidade do ensino oferecido, de forma a assegurar o pleno desenvolvimento das crianças desde os primeiros anos de vida.

Em suma, a educação infantil é reconhecida como um direito fundamental,



cabendo ao Estado prover o acesso universal e igualitário a esse nível de ensino. Para tanto, é necessário que sejam adotadas medidas concretas para a efetivação desse direito, incluindo a criação de novas vagas e a melhoria da qualidade do ensino oferecido, de forma a possibilitar o pleno desenvolvimento das crianças desde os primeiros anos de vida.

### **3 Princípios evocados nas ações judiciais**

Apresentaremos agora os princípios que mais são evocados nas ações judiciais, fundamentando a sua importância por serem os argumentos utilizados pelos atores na arena judicial e que nos dá uma dimensão do posicionamento dos mesmos.

#### **3.1 Doutrina da Proteção Integral**

A Doutrina da Proteção Integral é uma abordagem que considera a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e visa garantir a proteção integral e o desenvolvimento pleno desses indivíduos. No Brasil, essa doutrina é aplicada principalmente na área da educação infantil, que é uma etapa fundamental para o desenvolvimento humano. Segundo Andréa Rodrigues Amim (2009),

podemos entender que a doutrina da proteção integral é formada por um conjunto de enunciados lógicos, que exprimem um valor ético maior, organizada por meio de normas interdependentes que reconhecem criança e adolescente como sujeitos de direito. A doutrina da proteção integral encontra-se insculpida no art. 227 da Carta Constitucional de 1988, em uma perfeita integração com o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. (Amin, 2009. p. 52)

A educação na primeira infância constitui-se como um dos direitos fundamentais sob a égide da Doutrina da Proteção Integral, a qual enfatiza a relevância desse estágio primordial para a evolução integral do ser humano e para o fomento da cidadania. A educação infantil, ao ser proporcionada em um ambiente afetoso e estimulante, desempenha um papel imprescindível na salvaguarda dos direitos da criança e do adolescente, propiciando-lhes um contexto propício ao seu desenvolvimento holístico.

Contudo, constata-se que a disponibilidade de oportunidades na educação infantil revela-se insuficiente em diversas localidades do território brasileiro, o que

tem suscitado a judicialização das políticas públicas nesse campo específico. Nesse contexto, o Poder Judiciário tem sido instado a intervir com o fito de salvaguardar o direito à educação infantil, especialmente quando a Administração Pública negligencia a oferta de vagas em número suficiente para atender à demanda existente. A prática da judicialização das políticas públicas voltadas à educação infantil tem se mostrado uma constante no cenário nacional, sendo motivada pela escassez de vagas em creches e pré-escolas, assim como pela priorização de outras políticas governamentais, em detrimento dessa etapa educacional primordial.

Em se tratando de uma cidade com o tamanho de Porto Alegre, é de suma importância que as políticas públicas relativas à educação infantil sejam concebidas e implementadas de maneira diligente e eficaz, com o propósito de assegurar o acesso universal e a excelência dessa etapa educacional. A concretização plena dos preceitos estabelecidos pela Doutrina da Proteção Integral na área da educação infantil requer a harmoniosa interação entre os diversos atores envolvidos, tais como a família, a sociedade e o Estado, bem como a adoção de políticas públicas adequadas que garantam tanto a disponibilidade de vagas em creches e pré-escolas quanto a qualidade do ensino oferecido.

### **3.2 Autoaplicabilidade das normas constitucionais**

A autoaplicabilidade das normas constitucionais é um conceito jurídico de suma relevância para a compreensão da efetividade dos direitos fundamentais conferidos pela Constituição. Este conceito diz respeito à capacidade das normas constitucionais de produzirem efeitos imediatos, independentemente da necessidade de regulamentação legislativa complementar.

Seguindo a linha de Celso Antônio Bandeira de Mello (1982), é possível discernir que todas as normas constitucionais, inclusive aquelas voltadas à justiça social, possuem um efeito intrínseco de compelir os órgãos estatais a interpretá-las e aplicá-las conforme a direção e o escopo delineados pelos princípios e normas pertinentes ao contexto da justiça social. Tanto o Poder Executivo, no ato de aplicação da lei, quanto o Poder Judiciário, quando se depara com litígios, estão vinculados a operar de acordo com os preceitos relacionados à justiça social, independentemente de regulamentações legislativas adicionais (Mello, 1982. p. 77).

A análise da autoaplicabilidade das normas constitucionais assume relevância

singular no âmbito da oferta de vagas na educação infantil. Nesse contexto, o artigo 208 da Constituição Federal do Brasil estabelece o direito fundamental à educação, e há consenso na doutrina e jurisprudência quanto à possibilidade de aplicação direta dessa norma, permitindo que indivíduos busquem judicialmente a efetivação desse direito, inclusive em relação à disponibilização de vagas na educação infantil.

Essa interpretação é respaldada pela importância social da educação infantil, que é fundamental para o desenvolvimento pleno das crianças. Além disso, tratados internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificados pelo Brasil, também reforçam a exigibilidade desse direito.

É relevante observar que, embora as normas constitucionais de eficácia plena surtam efeitos imediatos, esses efeitos podem variar substancialmente em termos da posição jurídica que conferem aos administrados. Algumas normas de eficácia plena podem resultar em posições jurídicas robustas para os cidadãos, enquanto outras podem conceder posições jurídicas mais frágeis. Isso depende do conteúdo e das especificidades de cada norma.

Assim sendo, a autoaplicabilidade das normas constitucionais é um elemento central na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos e na efetividade da Constituição como um todo, permitindo que os indivíduos busquem a proteção de seus direitos diretamente perante o Poder Judiciário, quando o Poder Público não cumpre suas obrigações constitucionais.

### **3.3 Mínimo existencial**

O Mínimo Existencial consiste em um conjunto de prestações essenciais que visa garantir a existência humana de forma digna, englobando aspectos que assegurem uma vida saudável e com qualidade. Conforme destacado por Sarlet (2002, p. 93), “um conjunto de prestações suficientes apenas para assegurar a existência (a garantia da vida) humana, correspondendo, na verdade a uma vida com dignidade, no sentido de vida saudável”, ou seja, o mínimo necessário para uma existência condizente com a dignidade humana.

Já Victor (2011) complementa que

Alexy certifica, por sua vez, que o mínimo existencial contempla uma regra constitucional, sendo resultado, de um lado, da ponderação dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade real e, de outro, das noções de separação dos poderes (inclusive a competência para vinculação orçamentária) e de competência do legislador democrático, respeitado o limite inato aos direitos de terceiros. Ele ensina que os direitos sociais

elementares são garantidores de um mínimo vital, de uma vida simples, com acesso a educação escolar, a formação profissional e a um patamar básico de assistência médica (VICTOR, 2011, p. 101).

No contexto da garantia do direito à educação infantil, o Mínimo Existencial assume especial relevância. O direito à educação infantil é reconhecido como um direito fundamental, que visa assegurar o pleno desenvolvimento das crianças e a preparação para a vida em sociedade. Nesse sentido, garantir o acesso à educação infantil é um componente indispensável para efetivar o Mínimo Existencial, uma vez que contribui diretamente para a formação integral da criança e para o seu bem-estar.

Ao considerar a perspectiva do Mínimo Existencial, a oferta de vagas na educação infantil deve ser entendida como uma prestação estatal indispensável para a garantia da vida digna das crianças. Isso implica na disponibilização de creches e pré-escolas adequadas, com infraestrutura física e recursos pedagógicos adequados, além de profissionais capacitados para promover um ambiente educacional propício ao desenvolvimento infantil.

Assim, a concretização do direito à educação infantil, no âmbito do Mínimo Existencial, tem por objetivo assegurar que todas as crianças tenham acesso a uma educação de qualidade desde os primeiros anos de vida, contribuindo para o seu pleno desenvolvimento e para a formação de uma sociedade mais justa e equitativa. A garantia do direito à educação infantil como parte integrante do Mínimo Existencial reafirma a importância desse direito fundamental e a responsabilidade do Estado em assegurar as condições necessárias para a sua efetivação.

### **3.4 Reserva do possível em educação infantil**

A reserva do possível é um princípio que limita a atuação do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, especialmente naquelas que demandam altos gastos públicos. No contexto da oferta de vagas em educação infantil, a reserva do possível é frequentemente invocada pelos governos para justificar a impossibilidade de atender à demanda por vagas.

A doutrina da reserva do possível consiste na imprescindibilidade de que os direitos sociais estejam em conformidade com as efetivas possibilidades do Estado de provê-los. Dessa forma, faz-se necessário que o Poder Judiciário realize uma avaliação criteriosa das condições econômicas e financeiras do Estado antes de

determinar a implementação de políticas públicas, incluindo a garantia de vagas na educação infantil (Canela Júnior, 2013, p. 232). Tal análise deve levar em consideração a capacidade financeira do ente estatal, visando assegurar a viabilidade e a sustentabilidade das ações propostas, a fim de evitar um comprometimento excessivo dos recursos públicos e garantir a eficácia das medidas adotadas em prol do direito à educação infantil.

Na concepção original (alemã), a “reserva do possível” refere-se àquilo que é razoavelmente concebido como prestação social devida, em decorrência da interpretação dos direitos fundamentais sociais, eliminando as demandas irrazoáveis, desproporcionais e excessivas. Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet, ‘mesmo em disposto o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável’ (Nunes Júnior, 2019, p. 951).

Também colabora, Victor (2011, p. 99), ao afirmar que

É incontroverso que a escassez de recursos compromete a efetivação de comandos normativos prestacionais. A bem da verdade, podem ser apontados dois fatores que repercutem negativamente sobre a atuação prestacional do Estado. De um lado surge a limitação material, isto é, a finitude de recursos propriamente dita. Junto a esta, emergem também empecilhos de ordem jurídica, estes últimos atrelados à possibilidade jurídica de dispor dos recursos disponíveis. Ambos os aspectos, material e jurídico, associam-se à ideia da “reserva do possível”.

Entretanto, é de suma importância ressaltar que a doutrina da reserva do possível não deve ser empregada como uma justificativa para a inação estatal na concretização dos direitos fundamentais. A reserva do possível não pode se converter em uma espécie de “reserva do impossível”, visto que tal postura implicaria no completo sacrifício do direito em questão. Nesse sentido, torna-se imprescindível que o Estado empreenda esforços na busca por alternativas que possibilitem o cumprimento de sua obrigação de prover vagas na educação infantil, ainda que de maneira gradual e progressiva, a fim de não se eximir de tal responsabilidade.

No agravo regimental no recurso extraordinário com agravo 639.337, Acórdão 2011, de relatoria do Min. Celso de Mello, a decisão da segunda turma aprofunda o desenvolvimento do conceito de prioridade absoluta nos casos relativos à oferta de vagas em creche ou pré-escola, determinando que a reserva do possível não pode ser invocada para se exonerar da realização do obrigação constitucional (2011, P. 157)

Cumprir advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até

mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

Com efeito, tal argumento não deverá ser invocado para justificar a não execução e observação do estabelecido na constituição, pois a criança e o adolescente têm prioridade absoluta na formulação das políticas públicas.

### **3.5 Dignidade da Pessoa Humana**

O princípio da Dignidade da Pessoa Humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previsto no artigo 1º, III, da Constituição Federal. Esse princípio implica no reconhecimento do valor intrínseco e da igualdade de todos os indivíduos, sem distinção de raça, gênero, condição social, entre outras características.

Recorreremos à Sarlet (2015) para delinear o conceito da dignidade da pessoa humana:

[...] temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida (Sarlet, 2015, p. 105).

Com relação à demanda de vagas em educação infantil, o princípio da Dignidade da Pessoa Humana tem sido amplamente evocado na doutrina jurídica e em ações judiciais como um direito fundamental da criança. O direito à educação infantil é uma conquista histórica e constitui-se em elemento fundante da dignidade da pessoa humana, reconhecido como direito fundamental de todas as crianças".

Essas decisões demonstram que o princípio da Dignidade da Pessoa Humana tem sido utilizado como base jurídica para as demandas de vagas em educação infantil, uma vez que a oferta desse serviço é fundamental para o desenvolvimento integral e o exercício da cidadania das crianças.

### **3.6 Igualdade, isonomia e equidade**

Os princípios da Igualdade, Isonomia e Equidade são fundamentais para a

demanda de vagas em educação infantil. A Igualdade é prevista no artigo 5º da Constituição Federal e implica tratar de forma igual as pessoas que se encontram em situação similar, sem qualquer tipo de discriminação. Já a Isonomia é o princípio de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo a todos a mesma proteção legal. A Equidade, por sua vez, se relaciona com a ideia de justiça e proporcionalidade na aplicação das normas.

Dentro do contexto da necessidade de vagas na educação infantil, a invocação desses princípios tem sido amplamente utilizada tanto no campo doutrinário jurídico quanto em processos judiciais. A igualdade, a isonomia e a equidade emergem como alicerces indispensáveis para a concretização do direito à educação infantil, uma vez que garantem a todos os indivíduos as mesmas oportunidades de acesso a esse direito essencial.

### **3.7 Universalidade**

O princípio da universalidade é um dos pilares do sistema de proteção social, o qual prevê que todos têm direito a serviços públicos de qualidade, sem qualquer tipo de discriminação. Com relação à demanda de vagas em educação infantil, esse princípio tem sido amplamente invocado na doutrina jurídica e em ações judiciais como um direito fundamental das crianças.

A concretização da universalização da educação infantil é o percurso que conduz ao avanço do desenvolvimento social, cultural e econômico da nação, representando, ademais, um imperativo de justiça social. Nesse contexto, a disponibilização de vagas em creches e pré-escolas para todas as crianças configura-se como um encargo estatal e um direito garantido de forma constitucional.

Portanto, o princípio da universalidade reforça a importância da oferta de vagas em educação infantil para todas as crianças, independentemente de sua condição social, raça, gênero ou qualquer outra característica, como forma de promover a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento integral desses indivíduos.

### **3.8 Eficiência**

O princípio da eficiência é um dos pilares da administração pública no Brasil, e

foi incluído na Constituição Federal de 1988 pelo artigo 37, caput. Esse princípio visa garantir que a administração pública preste serviços de qualidade e de forma eficiente, com o uso racional dos recursos públicos.

No que tange à carência de vagas na educação infantil, o princípio da eficiência tem sido aludido tanto na esfera doutrinária quanto em demandas judiciais como um direito fundamental das crianças e de suas famílias. A educação infantil, enquanto serviço público essencial, deve ser oferecida de maneira eficiente, adequada e ininterrupta, a fim de assegurar a integral realização do potencial da criança.

Dessa forma, fica evidente a importância do princípio da eficiência na demanda por vagas em educação infantil, como um dos pilares para garantir o acesso universal e de qualidade desse serviço público essencial.

### **3.9 Prioridade absoluta**

A prioridade absoluta da criança é um princípio fundamental que tem sido invocado na doutrina jurídica e em ações judiciais relacionadas à demanda por vagas em educação infantil. Esse princípio está previsto em diversos dispositivos legais, em especial, no artigo 227 da Constituição Federal e implica na garantia de proteção integral e prioritária dos direitos da criança.

A primazia incontestável dos interesses da criança se concretiza na obrigação do Estado, da sociedade e da família de garantir a todas as crianças, com máxima prioridade, o pleno exercício dos direitos fundamentais à vida, saúde, nutrição, educação, lazer, formação profissional, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convívio familiar e comunitário.

Nesse sentido, a falta de vagas em creches e pré-escolas pode ser considerada uma violação da prioridade absoluta da criança, uma vez que a educação infantil é um direito fundamental previsto na Constituição Federal e deve ser garantido de forma prioritária pelo Estado.

Dessa forma, a prioridade absoluta da criança é um princípio fundamental que deve ser respeitado e garantido pelo Estado, incluindo a oferta de vagas em educação infantil como forma de proteção integral dos direitos da criança.

### **3.10 Inafastabilidade da jurisdição**



O princípio da inafastabilidade da jurisdição, também conhecido como princípio do acesso à justiça, está previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal e estabelece que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Esse princípio é fundamental para garantir a proteção dos direitos individuais e coletivos e assegurar o cumprimento da lei.

Dentro do contexto da necessidade de suprir a carência de vagas no âmbito da educação infantil, o princípio da inafastabilidade da jurisdição tem se apresentado como instrumento relevante para assegurar o acesso à justiça e a efetivação dos direitos das crianças. A escassez de vagas em instituições de ensino destinadas às creches e pré-escolas constitui uma problemática que afeta inúmeras famílias em todo o território nacional, sendo a busca pelo Poder Judiciário uma via legítima para garantir o acesso à educação infantil.

O uso do princípio da inafastabilidade da jurisdição tem sido fundamental para garantir que a falta de vagas em educação infantil não impeça o acesso das crianças a esse direito fundamental. Por meio de ações judiciais como essa, é possível assegurar a proteção dos direitos das crianças e garantir que o Estado cumpra o seu papel na promoção do acesso à educação.

### **3.11 Separação dos Poderes**

A separação dos poderes é uma garantia constitucional que tem por objetivo garantir que cada poder, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, exerça suas funções de maneira independente, sem invadir a esfera de atuação dos demais poderes. De acordo com o princípio da separação dos poderes, cabe ao Poder Executivo implementar políticas públicas, incluindo as políticas de educação infantil, cabendo ao Poder Legislativo fiscalizar a atuação do Poder Executivo e legislar sobre o tema. Já o Poder Judiciário deve julgar os conflitos que surgem no âmbito da implementação dessas políticas públicas.

No entanto, o fenômeno da judicialização de políticas públicas, que ocorre quando as demandas sociais são levadas ao Poder Judiciário para serem resolvidas, tem sido cada vez mais comum na garantia do direito à educação infantil. Isso acontece quando a Administração Pública não consegue atender à demanda por vagas na educação infantil e as famílias recorrem à Justiça para garantir o acesso de

seus filhos a esse direito fundamental.

A judicialização de políticas públicas envolve diversos desafios, como a interferência do Judiciário na atuação dos outros poderes e o impacto no orçamento público, que pode ser afetado pelas decisões judiciais. No entanto, a garantia dos direitos fundamentais, como o direito à educação infantil, é uma obrigação do Estado e, nesse sentido, a atuação do Judiciário pode ser uma forma de assegurar o cumprimento dessa obrigação.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o direito à educação é um direito social, garantido a todos os cidadãos. Além disso, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) estabelece que a educação infantil é um direito da criança, a ser oferecido em creches e pré-escolas, de forma gratuita e prioritariamente pela rede pública de ensino. Dessa forma, é necessário que o Poder Público implemente políticas públicas que assegurem o acesso de todas as crianças à educação infantil, sob pena de violação aos direitos fundamentais.

A doutrina jurídica é unânime ao afirmar que a separação dos Poderes é um dos pilares fundamentais da democracia, que visa a garantir a autonomia e independência dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Segundo Alexandre de Moraes (2003)

A divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade; foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “Política”, detalhada posteriormente por John Locke, no Segundo Tratado de Governo Civil, que também reconheceu três funções distintas, entre elas a executiva, consistente em aplicar a força pública no interno, para assegurar a ordem e o direito, e a federativa, consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças. E, finalmente, consagrada na obra de Montesquieu O Espírito das Leis, a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (Moraes, 2003, p. 333).

Contudo, observa-se um incremento progressivo da intervenção do Poder Judiciário na tutela dos direitos fundamentais, incluindo a educação infantil, por meio da judicialização das políticas públicas. Tal fenômeno pode ser compreendido como uma consequência natural da expansão do escopo dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico. Nesse contexto, a atuação do Poder Judiciário no cumprimento do direito à educação infantil é considerada uma via legítima para assegurar a concretização dos direitos fundamentais estabelecidos na Carta Magna.

Entretanto, é importante ressaltar que a atuação do Judiciário nessa seara

deve ser exercida com cautela e prudência, a fim de respeitar o a separação dos Poderes e evitar a interferência indevida na esfera de atuação do Executivo e do Legislativo. Conforme alerta o jurista José Afonso da Silva, "o Judiciário deve respeitar os limites de sua função institucional, evitando substituir-se aos outros poderes do Estado na formulação e implementação de políticas públicas" (SILVA, 2012, p. 398).

Portanto, é necessário encontrar um equilíbrio entre a garantia do direito fundamental à educação infantil e a observância do princípio da separação dos Poderes, a fim de que sejam preservadas as funções constitucionais de cada um dos poderes e a democracia seja fortalecida.

A dúvida que paira é, o Poder Judiciário avança sobre as prerrogativas do Poder Executivo? Quem nos ajuda a responder é o Des. Roberto Vallim Bellocchi, ao lecionar

É função essencial do Poder Judiciário, por intermédio da atividade jurisdicional reconhecer os direitos subjetivos dos jurisdicionados e lhes conceder tutela útil e efetiva. Em outras palavras, o respeito aos direitos subjetivos dos cidadãos legitima o Poder Judiciário a imposição de comandos a todos aqueles, incluindo o Estado, que vierem a molestá-los (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação civil n. 107.397-0/0-00, comarca de Bauru).

No entanto, é importante ressaltar que a separação de poderes não significa ato isolado e insuperável de cada parte. Conforme explica, a separação de poderes não é absoluta, mas relativa, devendo haver cooperação harmoniosa entre eles para atingir os objetivos do Estado.

Assim, é possível verificar que a separação dos poderes tem importância na doutrina jurídica da demanda por vagas em educação infantil, especialmente no que se refere à atuação do Poder Judiciário em relação às políticas públicas de educação. Em Porto Alegre vemos a atuação de cada poder sendo exercido dentro do que a Constituição regula, onde o Executivo é fiscalizado pelo poder Legislativo municipal e responde às demandas oriundas do Poder Judiciário, além de atuar conjuntamente com os outros órgãos como o Ministério Público e Defensoria Pública na construção de acordos extrajudiciais.

### **3.11 Discricionariedade e Inadmissibilidade da vontade da administração Pública**

A discricionariedade é a margem de liberdade que a Administração Pública

tem para decidir qual a melhor forma de atuar em determinadas situações, dentro dos limites legais. No entanto, essa liberdade não é ilimitada, pois deve ser exercida em conformidade com os princípios constitucionais e legais.

No contexto da necessidade de vagas na educação infantil, observa-se que a Administração Pública tem a liberdade de tomar decisões sobre a oferta de vagas em creches e pré-escolas, levando em consideração fatores como o orçamento disponível e as políticas públicas em vigor. No entanto, é importante ressaltar que essa liberdade de decisão deve ser exercida com base nos princípios constitucionais da eficiência e da prioridade absoluta da criança.

Por outro lado, é importante destacar que a vontade da Administração Pública não pode ser inadmissível. Ou seja, a Administração não pode agir de forma arbitrária ou contrária aos princípios constitucionais e legais, mesmo que possua margem de liberdade na tomada de decisões. Como salienta Di Pietro (2022),

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos (Di Pietro, 2022, p. 274).

A imposição de uma obrigação de fazer relacionada à criação e manutenção de vagas em creches municipais para crianças menores de seis anos é uma invasão em ato de gestão governamental, que diz respeito à conveniência e oportunidade da Administração Pública. Essa determinação almejada constitui uma interferência indevida, uma vez que implica a adoção de critérios administrativos vinculados, que são próprios do Executivo Estadual. Tal interferência contraria a norma constitucional que atribui ao Executivo a prerrogativa de estabelecer suas prioridades administrativas e realizações, dentro das limitações legais. Portanto, não se pode emitir um juízo de mérito administrativo pleno, como se fosse uma questão puramente administrativa.

No entanto, é importante ressaltar que o Poder Judiciário desempenha um papel relevante ao orientar o poder público no cumprimento das leis, incluindo a garantia da educação infantil. O Judiciário pode atuar como guardião dos direitos fundamentais, fiscalizando a observância dos dispositivos legais que estabelecem a obrigatoriedade da oferta de vagas na educação infantil. Nesse sentido, o Poder Judiciário pode determinar a adoção de políticas e medidas adequadas para garantir

o acesso à educação infantil, como a implementação de políticas públicas e a alocação de recursos necessários.

Ainda assim, é necessário ter cautela para não invadir a esfera de discricionariedade do poder executivo, que detém a competência para tomar decisões baseadas em critérios de conveniência e oportunidade. Assim, embora o poder judiciário possa orientar o poder público no cumprimento das obrigações legais, como a oferta de vagas na educação infantil, a determinação específica de ações concretas, como a construção de escolas, pode ultrapassar os limites da sua competência, interferindo na discricionariedade do poder executivo. Portanto, é importante buscar um equilíbrio entre a atuação do poder judiciário na proteção dos direitos e a autonomia do poder executivo na tomada de decisões administrativas.

Portanto, a discricionariedade da Administração Pública na oferta de vagas em educação infantil deve ser exercida em conformidade com os princípios constitucionais e legais, especialmente a eficiência e a prioridade absoluta da criança, e não pode ser utilizada de forma arbitrária ou contrária à lei, nesse sentido, contribui muito felizmente Hely Lopes Meirelles (apud. Recurso Especial nº 575.280-SP) “O que o Judiciário não pode é, no ato discricionário, substituir o discricionarismo do administrador pelo do Juiz. Mas, pode sempre proclamar as nulidades e coibir os abusos da Administração”. (Meirelles, 2016, pág. 105).

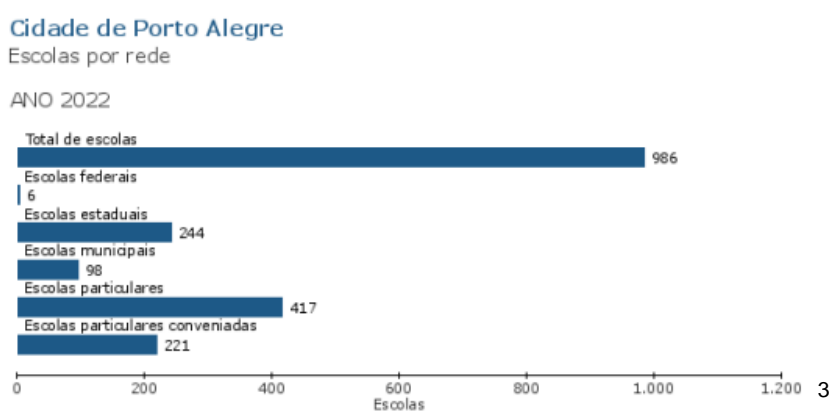
No caso de Porto Alegre, levando em consideração os termos dos acordos extrajudiciais, é possível afirmar que a discricionariedade da administração pública não fora afetada, podendo ainda dizer que a ação conjunta com a Defensoria Pública foi benéfica para a população e para as instituições.

## 4 Oferta de vagas na Educação Infantil em Porto Alegre

### 4.1 Panorama da Educação Infantil em Porto Alegre

De acordo com dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), em 2022, a rede municipal de educação infantil contava com 312 escolas, entre creches e pré-escolas, atendendo a cerca de 28 mil crianças (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2022).

Figura 3: Escolas por rede na cidade de Porto Alegre.



Fonte: Observa Poa, 2022.

No entanto, apesar do grande número de escolas, a demanda por vagas na educação infantil na cidade ainda é grande, especialmente para as crianças de zero a três anos de idade. Segundo um estudo realizado pelo Observatório da Educação de Porto Alegre (Observatório da Educação de Porto Alegre, 2022), em 2018, havia uma demanda reprimida de cerca de 12 mil vagas para crianças dessa faixa etária na rede municipal de ensino.

Além disso, a qualidade do atendimento na educação infantil em Porto Alegre ainda é um desafio a ser superado. Segundo o mesmo estudo do Observatório da Educação de Porto Alegre (2019), muitas escolas enfrentam problemas de infraestrutura e falta de profissionais qualificados para o atendimento das crianças.

Diante desse cenário, é importante que a gestão municipal adote medidas para a ampliação da oferta de vagas na educação infantil e para a melhoria da qualidade do atendimento prestado, pois é fundamental que sejam implementadas políticas públicas que visem garantir o acesso universal e a qualidade do

<sup>3</sup> ObservaPoa, 2022.

atendimento na educação infantil.

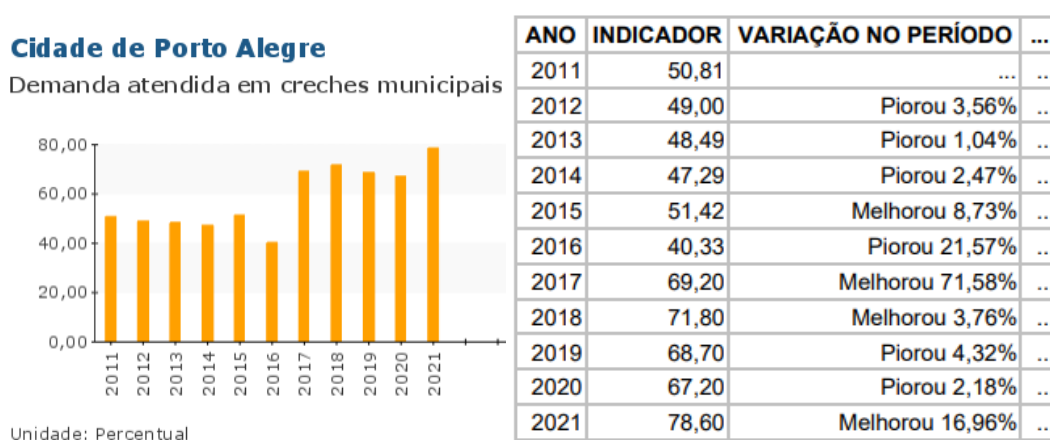
Em suma, embora haja uma rede municipal de educação infantil em Porto Alegre com grande número de escolas, ainda há uma demanda reprimida por vagas e problemas relacionados à qualidade do atendimento prestado. É fundamental que sejam implementadas políticas públicas que visem garantir o acesso universal e a qualidade da educação infantil na cidade.

#### 4.2 Análise da oferta de vagas na Educação Infantil em Porto Alegre

De acordo com dados da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED) referentes ao ano de 2021, a rede municipal de ensino oferece um total de 34.902 vagas para a Educação Infantil, distribuídas em creches e pré-escolas. Essas vagas são disponibilizadas em unidades educacionais da rede pública municipal, bem como em instituições conveniadas.

No entanto, apesar do grande número de vagas oferecidas, a demanda por Educação Infantil ainda é maior do que a oferta, o que acaba gerando uma lista de espera por vagas em algumas regiões da cidade. De acordo com o Plano Municipal de Educação de Porto Alegre, estima-se que, em 2024, a cidade precise ofertar cerca de 41 mil vagas para a Educação Infantil, o que representa um aumento significativo em relação ao número atual.

Figura 2: Demanda atendida em creches municipais



Fonte: Observa Poa, 2022.

Segundo o Plano Municipal de Educação, a oferta de vagas para a Educação Infantil em Porto Alegre deve seguir alguns princípios, como a universalização do

acesso, a ampliação do atendimento em creches e pré-escolas, a garantia da qualidade do ensino e a promoção da inclusão social. Além disso, é fundamental que haja investimento na infraestrutura das unidades educacionais, bem como na formação dos profissionais que atuam na Educação Infantil.

A expansão da oferta de vagas para a Educação Infantil em Porto Alegre tem enfrentado alguns desafios, como a falta de recursos para investimento em infraestrutura e a escassez de profissionais qualificados para atuar nesse nível de ensino.

Além disso, a distribuição geográfica das unidades educacionais nem sempre acompanha a demanda por vagas em determinadas regiões da cidade, o que pode dificultar o acesso das crianças à Educação Infantil. De acordo com a SMED, atualmente existem algumas regiões da cidade em que a oferta de vagas é insuficiente para atender a demanda.

Em resumo, embora Porto Alegre conte com um grande número de vagas para a Educação Infantil, ainda há desafios a serem enfrentados para garantir a oferta universal e igualitária desse nível de ensino na cidade. É necessário investir em infraestrutura, formação de profissionais e distribuição geográfica das unidades educacionais, de forma a garantir o acesso de todas as crianças a uma Educação Infantil de qualidade.

### **4.3 Fatores que influenciam a oferta de vagas em Porto Alegre**

No âmbito da cidade de Porto Alegre, a complexa dinâmica que condiciona a oferta de vagas na Educação Infantil é regida por uma intersecção de fatores, abrangendo aspectos financeiros, políticos e sociais, os quais interferem de modo significativo na disposição dos recursos voltados a esse setor essencial da educação.

No contexto pandêmico originado pela disseminação do COVID-19, os laços econômicos e sociais foram impactados de maneira drástica, culminando na redução das rendas familiares e, conseqüentemente, no redirecionamento da demanda educacional. Famílias previamente vinculadas à rede privada de ensino, ante o declínio de seus recursos financeiros, voltaram-se à rede pública em busca de uma alternativa acessível para a continuidade da educação de seus filhos. Essa mudança na procura pela rede pública adicionou pressão à já limitada oferta de vagas,



especialmente em áreas menos favorecidas economicamente.

Ademais, a eclosão de ocupações irregulares de terrenos em regiões geralmente caracterizadas por sua carência socioeconômica impacta significativamente o quadro de disponibilidade de vagas na Educação Infantil. Essa rápida e informal urbanização abruptamente introduz uma considerável quantidade de crianças na população local, exigindo pronta resposta do sistema educacional. Dessa forma, em geral, essas ocupações irregulares ocorrem nas regiões periféricas e mais carentes da cidade, onde as instituições educacionais frequentemente enfrentam recursos insuficientes para suprir a demanda emergente.

Ainda assim, a tendência intrínseca de aumento nas vagas ao longo do tempo, impulsionada por variados fatores, merece destaque. A implementação do Orçamento Participativo figura como um propulsor da criação de novas escolas, conduzindo a um crescimento contínuo na oferta de vagas. Paralelamente, o engajamento de escolas comunitárias em parceria com a prefeitura de Porto Alegre contribui para esse aumento gradual. Estes mecanismos de colaboração institucional, embasados em fundamentos participativos e sociais, delineiam uma trajetória ascendente na oferta de vagas na Educação Infantil (Marquetti, 2003, p. 23).

Dentro desse cenário, torna-se premente a adoção de ações deliberadas com vistas à ampliação sustentável da oferta de vagas na Educação Infantil em Porto Alegre. Isso abarca a alocação de recursos financeiros condizentes com a relevância do setor, a ênfase política conferida à Educação Infantil como prioridade, a formulação e execução de planos estratégicos para a expansão da disponibilidade de vagas, além do aprimoramento da infraestrutura e qualificação dos profissionais a serviço desse setor. Mediante essas medidas convergentes, apenas será factível garantir a materialização do direito universal e equitativo à Educação Infantil no âmbito da cidade.

#### **4.4 Políticas públicas para a expansão das vagas em Porto Alegre**

A cidade de Porto Alegre adotou diferentes estratégias para ampliar a oferta de vagas na Educação Infantil, incluindo a criação de novas unidades de ensino, a reforma e adequação de espaços já existentes e a utilização de recursos federais, estaduais e municipais, onde podemos dar um destaque para os recursos do

Orçamento Participativo, marca do município de Porto Alegre (Marquetti, 2003, p. 23).

Analisando o Plano Plurianual da Prefeitura de Porto Alegre, ele estabelece metas como: 72 - Manter o percentual de atendimento em Pré-Escola (4 a 5 anos e 11 meses) em 100,0%; META 74 - Concluir e Abrir 4 Creches Inacabadas. 76. Aumentar o percentual de atendimentos educacionais especializados com parceiros para 100,0%. (Porto Alegre, 2021. p. 85<sup>4</sup>)

Nessas primeiras ações, depreende-se que, no caso da meta 72, o que se pretende é manter o atendimento que, segundo a Prefeitura Municipal, já está dentro da universalidade. Quanto a meta 74, o que se busca é a construção de creches inacabadas, sendo uma unidade ao ano. E por fim, a meta 76 vai ao auxílio da norma da redução de vaga em virtude de aluno PCD. (Porto Alegre, 2021. p. 85). Para alcançar a meta, o governo municipal tem R\$ 1.008.042.501 em orçamento.

Na Ação 3678 temos o 'gerenciamento das ações voltadas à manutenção das escolas de Educação Infantil com contratos, convênios, serviços continuados, repasses, manutenção, compra, construção, reformas, ampliação e qualificação das escolas, com a finalidade de prover a manutenção das escolas da Educação Infantil' (Porto Alegre, 2021. p. 36). Para tanto, o município pretende investir R\$ 398.338.147. Nessa ação, destaca-se a importância dos convênios, em especial, às escolas da rede parceirizada.

Juntamente com a ampliação da Rede Pública de Ensino e a rede parceirizada, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, através da Lei nº 12.952, de 7 de janeiro de 2022, que "autoriza a aquisição de vagas na Educação Infantil – Etapa Creche, junto a instituições e escolas privadas de ensino de educação infantil com fins lucrativos, para crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica" atua de forma emergencial no intuito de aumentar de forma imediata e sem grande dispêndio de investimento em construção, as vagas na educação infantil. No entanto, é necessário que sejam adotadas novas medidas para garantir o acesso universal e igualitário a esse nível de ensino, em consonância com as metas estabelecidas pelo PNE.

Também, em paralelo a isso, o município adotou o modelo de parcerias com as escolas comunitárias, todavia, segundo Lara Simielli e Martin Carnoy (2022)<sup>5</sup>, o

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smpae/ppa>. Acesso em: 30 de agosto de 2023.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de-vista/2022/N%C3%A3o-h%C3%A1-evid%C3%A2ncia-cient%C3%ADfica-que-justifique-repassar-a-gest%C3%A3o-de-escolas->

repassa da gestão de escolas públicas para atores não-estatais, como escolas *charter* ou *vouchers*, não possui evidências científicas que o justifique.

Experiências internacionais mostram que essa prática não resulta em melhoria no desempenho dos estudantes e pode aumentar a segregação social e racial no sistema educacional. A proposta de subsidiar escolas privadas sob a premissa de melhorar a qualidade educacional é questionável, pois não há comprovação de que a competição entre escolas privadas conduza a uma educação de alta qualidade a custo razoável.

Ademais, essa abordagem pode gerar escolas mais segregadas e enfrentar questões regulatórias e financeiras. No caso do Brasil, que possui uma diversidade de municípios, a adoção de escolas *charter* pode acarretar implicações diretas nas finanças municipais. Além disso, não há evidências sólidas de que esse modelo de gestão compartilhada traga benefícios significativos para a qualidade da educação.

Assim, ao considerar a escolha de novos modelos de gestão, é fundamental que sejam replicadas apenas experiências comprovadamente eficazes, baseadas em evidências concretas e não apenas em teorias. A atuação da iniciativa privada e do terceiro setor na educação pode ser positiva, desde que sejam adotadas medidas que garantam qualidade e equidade para todos os estudantes.

## **5 Responsabilidade comum, instituições públicas e atores sociais**

A oferta da educação infantil é de responsabilidade compartilhada, a qual permeia instituições públicas e diversos atores sociais. Essa responsabilidade se orienta pela busca da qualidade, essencial para o desenvolvimento pleno e o cumprimento dos direitos fundamentais na fase da Educação Infantil. Por essa razão, a atuação dos diversos agentes também se relaciona com a qualidade do ensino ofertado na Educação Infantil. É necessário que haja um esforço conjunto para a formação de profissionais qualificados e a adequação dos espaços e materiais pedagógicos, de forma a garantir a oferta de um ensino de qualidade.

Nesse universo jurídico-educacional, tal responsabilidade conjunta denota implicações de natureza multifacetada. Primeiramente, as instituições públicas em todas as esferas governamentais - federal, estadual e municipal - ostentam o dever constitucional de fornecer uma Educação Infantil de qualidade, conforme preconizado pela Constituição Federal e demais normativas legais, a exemplo do Marco Legal da Primeira Infância. Este imperativo abarca assegurar a disponibilidade de vagas em estabelecimentos educacionais, bem como endereçar recursos substanciais para propiciar uma infraestrutura adequada, materiais didáticos e recursos para a efetivação de um ambiente de ensino eficaz.

Ademais das entidades públicas, uma plêiade de atores sociais assume papéis de relevância na promoção da qualidade da Educação Infantil. Dentre estes, figuram pais, responsáveis, organizações da sociedade civil, conselhos de educação e outros que integram a comunidade educacional. Compete a esses atores o encargo de engajar-se ativamente, fiscalizar e demandar a concretização das políticas educacionais, bem como participar ativamente em iniciativas voltadas para o aprimoramento da qualidade educacional, incluindo a celebração de parcerias e a fomentação do diálogo construtivo com as entidades públicas.

Uma das pedras angulares para uma Educação Infantil de excelência repousa na formação adequada dos profissionais que desempenham seu labor nessa seara, a exemplo de docentes, pedagogos, psicólogos e outros especialistas. Neste sentido, incumbe às entidades públicas a obrigação de proporcionar capacitação contínua e de padrão elevado a esses profissionais, com o desiderato de habilitá-los a lidar de forma competente com as necessidades intrínsecas das crianças em fase pré-escolar.

A capacidade de adequar os espaços físicos e prover materiais pedagógicos apropriados assume, igualmente, primazia na busca pela qualidade do ensino na Educação Infantil. Por conseguinte, cabe às instituições públicas o dever de investir na otimização da infraestrutura das escolas de Educação Infantil, visando a criar ambientes seguros e estimulantes para o desenvolvimento infantil. Adicionalmente, a disponibilização de materiais didáticos congruentes e recursos educacionais é de imperativo essencial para a concretização de uma educação de elevada qualidade.

Em síntese, a judicialização da oferta da educação infantil no Brasil impõe uma responsabilidade compartilhada de natureza inescapável que permeia instituições públicas e os diversos atores sociais envolvidos. A harmonização desses esforços é fulcral para assegurar que crianças em idade pré-escolar tenham acesso a uma educação de excelência, consoante ao seu desenvolvimento integral e à garantia de seus direitos fundamentais. Tal abordagem cooperativa e multifacetada se erige como alicerce para a materialização de um sistema educacional que seja, de fato, equitativo, inclusivo e de qualidade.

## **5.1 Federalismo e Políticas Públicas**

Este capítulo discute a relação entre federalismo e políticas públicas, com ênfase na área da educação infantil, no contexto da experiência brasileira após a promulgação da Constituição de 1988. O sistema federativo de governo requer um equilíbrio delicado entre a autonomia dos entes federativos e a cooperação necessária para a implementação de políticas públicas eficazes.

De acordo com a literatura, o federalismo pode assumir duas formas: competição ou cooperação. Federações excessivamente competitivas podem enfrentar problemas de ação coletiva, dificultando a criação de políticas sociais abrangentes. Por outro lado, uma cooperação em excesso pode tornar o processo de tomada de decisões lento e desafiador. Portanto, é fundamental buscar um equilíbrio que permita a autonomia dos entes federados, ao mesmo tempo que promova a interdependência para o desenvolvimento das políticas públicas (Franzese; Abrucio, 2013).

A Constituição de 1988 trouxe uma descentralização necessária para o Brasil, considerando a diversidade territorial do país. No entanto, Franzese e Abrucio (2013) argumentam que nosso modelo ainda carece de definições e padrões mais claros

que estabeleçam uma distribuição adequada de responsabilidades e pactuação de políticas públicas.

No âmbito da educação infantil brasileira, os autores destacam que a competição entre os entes federativos é mais proeminente do que a cooperação. Isso se deve, em parte, à falta de instâncias de pactuação e à ausência do Sistema Nacional de Educação (SNE).

A inexistência de um SNE compromete a articulação interfederativa e a cooperação necessária para o desenvolvimento de políticas públicas consistentes na educação infantil. A ausência de diretrizes claras e uma base normativa sólida dificulta a implementação de ações conjuntas, prejudicando a qualidade do ensino e o acesso adequado à educação para as crianças.

A cooperação entre os entes federativos é essencial para superar os desafios na área da educação infantil. A articulação efetiva entre União, estados e municípios permite potencializar recursos e conhecimentos, resultando em uma abordagem mais holística e eficiente para a construção de políticas públicas.

Diante da necessidade de aprimorar a cooperação na educação infantil, é imperativo estabelecer uma legislação clara e abrangente, instituindo o Sistema Nacional de Educação (SNE). Esse sistema deve estabelecer diretrizes comuns, mecanismos de cooperação, além de formas de avaliação e monitoramento das políticas implementadas.

Em resumo, o federalismo brasileiro e suas interações com as políticas públicas representam um desafio para a construção de uma educação infantil de qualidade e inclusiva. A competição predominante tem prejudicado o desenvolvimento de uma abordagem mais abrangente e coerente na promoção da educação infantil. Portanto, é essencial estabelecer mecanismos de cooperação e a instituição de um Sistema Nacional de Educação para garantir o acesso e a qualidade da educação infantil em todo o território brasileiro.

## **5.2 A Prefeitura Municipal de Porto Alegre**

De acordo com o Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (2015), a Prefeitura tem buscado expandir a oferta de vagas na Educação Infantil por meio da construção de novas creches e pré-escolas, bem como da ampliação de parcerias com instituições conveniadas e organizações da sociedade civil. Segundo o plano, a

meta é garantir a universalização do atendimento à Educação Infantil até 2024, atendendo todas as crianças de 0 a 5 anos de idade.

Além disso, a Prefeitura de Porto Alegre tem investido na qualificação dos profissionais que atuam na Educação Infantil, promovendo cursos de formação e capacitação continuada para os professores e demais funcionários das creches e pré-escolas. Conforme destaca o Plano Municipal de Educação (2015), a formação continuada dos profissionais é essencial para garantir a qualidade do atendimento oferecido às crianças.

No tocante à questão orçamentária, quesito geralmente levantado para justificar a falta de vagas, Gustavo Warzocha Fernandes Cruvinel contribui dizendo que

Nos casos em que sejam necessárias dotações orçamentárias, entendemos que o ente público deve consignar em orçamento os recursos necessários, sob pena de ensejar a intervenção judicial[...]. Isso nem sempre é uma tarefa simples devido aos diversos desafios associados à autonomia dos municípios no federalismo brasileiro, especialmente aqueles relacionados com o planejamento de políticas públicas e a dependência de transferências de recursos da União (Cruvinel, 2022, p.17).

Com base na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que no seu Art. 1º diz que tem o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, fizemos uma solicitação no e-SIC de número 007900-23-97, que se encontra no anexo, mas que infelizmente, não obtivemos muitos avanços, uma vez que as perguntas abertas visavam não tendenciar a resposta do município, esperando que o mesmo nos apresentasse o máximo de dados possíveis, oportunidade de apresentar o seu lugar de fala.

Perguntamos ‘Qual é o contexto atual da Educação Infantil em Porto Alegre?’ e a resposta dada é a que transcrevemos abaixo:

De acordo com os últimos dados publicados no Observatório da Cidade de Porto Alegre ([observapoa.com.br](http://observapoa.com.br)), que torna públicos os dados de monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME), considerando a população estimada em cada faixa etária, em 2019:

\* 44,56% da população de 0 a 3 anos (etapa creche) era atendida em escola

\* 91, 42% da população de 4 e 5 anos (etapa pré-escola) era atendida em escola

A Secretaria Municipal de Educação (SMED), realiza, em paralelo a este acompanhamento, a medição do percentual de crianças atendidas, tendo como balizador não a população estimada para faixa etária, mas a demanda manifesta, ou seja, quantas crianças procuraram vaga em escolas públicas e/ou parceiras na cidade. Para tanto, a SMED realiza inscrições (entre os meses de outubro e novembro de cada ano) para aquelas famílias que desejam matricular seus filhos em vaga pública de educação infantil, com o

intuito de levantar esta demanda e planejar-se para o atendimento. Seguem os dados consolidados do percentual de atendimento observado:

Percentual de Atendimento da Demanda de Educação Infantil 2016/2022

Ano	Creche	Pré-Escola	Total Ed Inf
2016	70.1%	100.0%	83.2%
2017	69.2%	99.0%	82.7%
2018	71.8%	100.0%	85.1%
2019	68.7%	100.0%	83.4%
2020	67.2%	100.0%	82.7%
2021	78.6%	100.0%	89.7%
2022	71,5%	100.0%	85,2%

Fonte:

SIE/RME

Demanda em tempo real (oficial do final de cada ano)

Vagas por nível (em 31/12 de cada ano)

Total de matrículas por escola

Data referência 31/12 de cada ano

O que podemos aferir é que dentro da meta proposta, a pré-escola, que compreende as turmas de Jardim A e Jardim B<sup>6</sup> foram amplamente contempladas. Ainda, em conversas informais, percebe-se que muitas vezes ainda sobram vagas nessas turmas. Podemos creditar tal fenômeno em razão da duplicidade de ofertas, nas EMEI's, ECEI's e também nas EMEF's e que nessas turmas a relação é uma professora para 25 alunos.

Passando para a demanda das creches, que compreendem as turmas de Berçário 1, Berçário 2, Maternal 1 e Maternal 2 temos um agravamento na demanda de oferta, uma vez que a relação professora por aluno no berçário é de 1 professora para cada 6 alunos e nos maternais é de uma professora para cada 10 alunos.

Essa relação se dá em virtude do grau de necessidade de apoio e atenção das crianças menores, o que impacta consideravelmente no número de vagas ofertadas, além da diminuição de vagas em virtude de alunos PCD's.

Interessante avaliar a diminuição da demanda atendida nas creches do ano de 2021 para 2022, pois acompanhamos o movimento de muitas famílias migrando da rede privada para a rede pública, em decorrência da diminuição da renda familiar.

Perguntamos também 'Qual é a região com maior déficit de vagas em educação infantil no município?' E a resposta que nos foi dada é que "atualmente a

<sup>6</sup> Por mais que a BNCC tenha atualizado a nomenclatura e deixando de utilizar as expressões creche e pré-escola, bem como as turmas Berçário, Maternal e Jardim, essa ainda é praticada na maioria das escolas, públicas e privadas, em virtude de facilitar o entendimento e a divisão das turmas por idades.



região da cidade que tem mais crianças na lista de espera de Educação Infantil é a Região do OP 3 – Leste”.

Conforme disponível no site ObservaPOA:

A Região é composta pelos bairros: Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Jardim Sabará, Morro Santana, Três Figueiras e Vila Jardim. A Região tem 114.309 habitantes, representando 8,11% da população do município, com área de 15,41 Km<sup>2</sup>, representa 3,24% da área do município, sendo sua densidade demográfica de 7.417,85 habitantes por Km<sup>2</sup>. A taxa de analfabetismo é de 2,62% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 4,77 salários mínimos.<sup>7</sup>

Seguindo, temos uma das perguntas mais aguardadas, que é ‘como é a relação com os demais atores (Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública sindicatos, Conselho Tutelar, Conselhos Municipais)?’. A pergunta foi construída de forma aberta, uma vez que poderíamos ter a indicação de algum outro ator importante, bem como a indicação de qual setor específico da prefeitura lida com os demais atores. A resposta emitida pela Prefeitura foi a seguinte:

Em relação a solicitação de vagas escolares, o conselho tutelar envia suas solicitações através de e-mail própria para esse atendimento (ct@smed.prefpoa.com.br); o Poder Judiciário, Poder Legislativo e Ministério Público enviam ofício ao Gabinete da Secretaria; em relação a Defensoria Pública há um acordo extrajudicial para atendimento direto das solicitações.<sup>7</sup>

A Sra. Juliana Bento Cucchiarelli, Procuradora Geral Adjunta da Área de Serviços Públicos da Procuradoria Geral do Município (PGM) de Porto Alegre na 27ª Reunião Ordinária da CEFOR sintetiza a relação com outros órgãos, a afirmar que a PGM busca,

através de uma orientação do prefeito, da Secretaria de Educação, a Defensoria Pública, conversamos com outros órgãos de controle, o Poder Judiciário e Ministério Público, em várias ações para tentar buscar essas alternativas (Porto Alegre, 2023. p. 8)

O que se extrai é que a relação atualmente tem sido amistosa. O que desafia o Paço Municipal é o alto volume das ações, informando uma média de 1.800 processos, o que demanda toda uma estrutura de servidores voltada apenas para isso, além do resultado pós-pandemia, com a retirada de alunos da rede privada migrando para a rede pública.

A Portaria 20862413/2022 define diretrizes, procedimentos e cronograma do

---

<sup>7</sup> Vale lembrar que a inscrição administrativa é via site da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Porto Alegre, que solicita a documentação para posterior matrícula (certidão de nascimento ou RG original da criança; documento oficial com foto do responsável pela criança; e comprovante de endereço que não precisa estar no nome do responsável).

processo de inscrições e matrículas de alunos novos e transferência de alunos nas Escolas de Educação Infantil próprias e comunitárias da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, traz, no seu artigo 3º os critérios estabelecidos para a obtenção da vaga:

Art. 3º O acesso às novas vagas de Educação Infantil, ofertadas pelas escolas, deverá observar os critérios de **vulnerabilidade social e baixa renda** determinados por indicadores.

§ 1º Os indicadores de vulnerabilidade social e baixa renda de que trata o caput deste artigo para o processo de inscrição 2022/2023 são:

I – Residir no mesmo bairro (até 02 km) da escola em que pleiteia vaga;

II – Criança ter irmão(s) matriculado(s) na mesma escola em que solicita vaga (Lei Federal 13.845/2019);

III – Criança com Deficiência – PNEs (Lei Municipal 12.542/2019); Mãe em situação de violência doméstica (Lei Federal 13.882/2019);

IV – Mãe em situação de violência doméstica (Lei Federal 13.882/2019);

V – Criança cujo responsável legal seja atendido pelo Programa Auxílio Brasil;

VI – Criança com menor renda per capita familiar, de acordo com o número de dependentes da renda autodeclarada;

VII – Criança em situação de abrigagem;

VIII – Responsável legal pela criança maior de 60 anos ou portador de necessidades educativas especiais (Lei Municipal 12.512/2019);

Observemos que há clareza nos critérios necessários para ordenar a ocupação de vagas, priorizando quem está em situação de vulnerabilidade social e baixa renda, além de crianças com deficiência e em famílias com histórico de violência doméstica. Tais critérios são imperiosos em razão da escassez e não universalidade do atendimento.

Com vagas insuficientes, é indispensável que tenhamos critérios para ordenar a preferência, uma vez que dar precedência aos que estão em situação de vulnerabilidade social é atender ao princípio da equidade.

Adicionalmente as perguntas realizadas por nós através da Lei de Acesso à Informação, utilizaremos a fala da então Secretária Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que participou da 27ª Reunião Ordinária da CEFOR da Câmara de Vereadores de Porto Alegre.

A senhora Sonia Rosa passou à apresentação dos dados, referentes a Educação Infantil. Informou que atualmente há um déficit de seis mil vagas para crianças de zero a três anos e que Porto Alegre não é a única cidade com déficit. Divulgou que foram aplicados duzentos milhões no ano de 2022 na Educação Infantil. Comunicou que estão concluindo as obras de cinco escolas que poderão atender mil e quinhentas crianças. Agradeceu a Câmara Municipal de Porto Alegre pela aprovação da Lei que permite a compra de vagas na rede privada. Mencionou que Porto Alegre tem noventa e oito escolas para ensino infantil, que são poucas. Declarou, que espera que avancemos na estrutura, municípios cuidando da Educação Infantil e ensino Fundamental e Estado cuidando do ensino médio, como já praticado

em alguns estados do país. (Porto Alegre, 2023. p 2)<sup>8</sup>.

A fala da Secretária é pontual, compartilhando o problema, que hoje está em seis mil vagas para as crianças de zero a três anos, todavia, informa que foram aplicados duzentos milhões de reais no ano de 2022. Também reconheceu que a estrutura atual é insuficiente, mesmo tendo noventa e oito escolas de educação infantil.

Na mesma linha, o então Secretário Adjunto da SMED, Mário de Lima, enfatiza que,

[...] o problema do atendimento da Educação Infantil parte de três elementos: necessidade de criar vagas, peça orçamentária (restrição do orçamento) e regionalização (não há prédios, estrutura física). Declarou que não acredita na solução dos problemas da Educação Infantil sem a utilização de recursos de terceiros. Na oportunidade informou que há previsão de abrir um mil e quinhentas vagas na Educação Infantil. (Porto Alegre, 2023. p 2)

Analisando a fala do Secretário Adjunto, ele faz três proposições bem definidas: há a necessidade de criar novas vagas, mas atualmente não é possível em razão da falta de orçamento, e por fim, seguindo a linha da nossa pergunta anterior, de qual região tem maior déficit de vagas, o Secretário Adjunto traz a dificuldade em se encontrar estruturas físicas nas regiões. Paralelamente, fala da necessidade de recursos de terceiros, não especificando quem seria, se a iniciativa privada ou outras esferas como o governo estadual ou federal.

Segundo reportagem do jornal Matinal, o Prefeito Municipal de Porto Alegre, Sebastião Melo afirma que

Também faz parte do pacote a construção de 10 novas escolas infantis para ajudar a sanar o déficit de 6,3 mil matrículas. Segundo a secretária municipal de Parcerias, Ana Pellini, a estimativa é abrir mais de 2,4 mil novas vagas. O projeto ainda passará por consulta e audiência públicas, e a previsão é de que a licitação seja lançada no primeiro semestre de 2024.<sup>9</sup>

Por fim, a Prefeitura tem buscado melhorar as condições estruturais das unidades de Educação Infantil, por meio de investimentos em infraestrutura e adequação dos espaços físicos. Conforme o Plano Municipal de Educação (2015), é necessário garantir que as creches e pré-escolas ofereçam ambientes adequados e seguros para as crianças, com materiais pedagógicos e equipamentos em boas condições de uso.

---

<sup>8</sup> Disponível em:

[https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/reunioes\\_de\\_comissoes/5794/1685733627.pdf](https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/reunioes_de_comissoes/5794/1685733627.pdf). Acesso em 30 de agosto de 2023.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/newsletter/melo-vai-conceder-manutencao-de-escolas-municipais-a-gestao-privada/>. Acesso em 30 de agosto de 2023.

### 5.3 Efeitos diretos e indiretos na Administração Pública

A análise da obra intitulada "Efeitos da Judicialização da Educação Infantil em Diferentes Contextos Subnacionais" de Silveira et al. (2020) revela uma intrincada tessitura de consequências diretas e indiretas sobre a administração pública, decorrentes do fenômeno da judicialização das vagas na educação infantil. Tais efeitos, instaurados em virtude da intervenção do Poder Judiciário na seara educacional, evidenciam implicações de notável relevância jurídica e institucional.

No tocante aos efeitos diretos, destaca-se, primordialmente, a determinação de prioridade de atendimento às crianças beneficiadas por decisões judiciais. Essa prerrogativa, com fundamento no amparo constitucional à educação e aos direitos da infância, impõe a realocação dos recursos e esforços da administração pública em prol do atendimento das determinações judiciais, sublinhando a inarredável vinculação entre o Judiciário e a formulação de políticas públicas educacionais.

Outrossim, os desdobramentos diretos englobam a previsão orçamentária específica para a expansão das creches e pré-escolas, bem como a elaboração, implementação e monitoramento interno de planos destinados a incrementar a oferta de vagas. Estes desideratos, consubstanciados em determinações judiciais ou acordos extrajudiciais<sup>10</sup>, refletem a necessidade de a administração pública planejar e alocar recursos em conformidade com os ditames judiciais, reafirmando a relevância da reserva orçamentária e do planejamento estratégico.

No âmbito dos efeitos indiretos, a judicialização incide na política de fila de espera, gerando reflexos na organização das políticas de identificação da demanda e de fila de espera, bem como na regulamentação dos critérios de prioridade de atendimento. Tais ações endereçam a necessidade de a administração pública estabelecer critérios objetivos e transparentes para a oferta das vagas, coadunando a ação administrativa com as determinações judiciais.

A criação de assessoria jurídica ou setor específico nas secretarias de educação e a implementação de rotinas de trabalho administrativo voltadas para a prevenção e atendimento das demandas judiciais e Termos de Ajustamento de

---

<sup>10</sup> Um exemplo disso é o acordo extrajudicial nº 002/2022 entre o Município de Porto Alegre e a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, em virtude da Ação Civil Pública n. 001/5.18.0006383-0, que estabeleceu o limite de 100 (cem) famílias que teriam suas vagas compradas na rede privada, o que posteriormente foi ampliado para 300 (trezentas) famílias em termo aditivo.

Conduta (TAC) são reflexos inarredáveis do fenômeno da judicialização. Este movimento representa a intrínseca necessidade de a administração pública se munir de recursos humanos e processuais para fazer face às demandas judiciais, garantindo eficácia e efetividade na prestação dos serviços educacionais.

No âmbito institucional, os efeitos indiretos se manifestam na adequação prévia dos planos de ação aos acordos e demandas judiciais, na regulamentação das parcerias com a iniciativa privada, na contratação de novos funcionários para a educação infantil e na elevação da proporção de auxiliares de educação infantil em relação ao número de professores. Esses reflexos denotam a necessidade de uma administração pública mais ágil, adaptável e sensível às demandas judiciais, alinhando-se com as disposições legais e assegurando a qualidade e equidade da educação infantil.

Em suma, os efeitos diretos e indiretos decorrentes da judicialização de vagas na educação infantil reverberam de maneira ímpar na administração pública, delineando um novo paradigma de responsabilidade e atuação em conformidade com as determinações judiciais. A intersecção entre o ordenamento jurídico e a gestão administrativa delineia um cenário no qual o Poder Judiciário exerce um papel determinante na garantia do direito à educação infantil, induzindo transformações significativas na estruturação e funcionamento da administração pública.

#### **5.4 Câmara Municipal de Porto Alegre**

As comissões de educação das câmaras municipais de vereadores desempenham um papel essencial na temática do aumento da oferta de vagas em educação infantil. Essas comissões são responsáveis por analisar, discutir e propor políticas públicas relacionadas à educação em âmbito municipal, atuando de forma a promover o acesso e a qualidade da educação, inclusive no que se refere à educação infantil.

A atuação das comissões de educação pode se dar de diferentes maneiras. Primeiramente, cabe a essas comissões o papel de fiscalizar a execução das políticas educacionais no município, inclusive no que se refere à expansão da oferta de vagas na educação infantil. Isso implica acompanhar de perto o planejamento e a execução de programas e ações voltados para a criação de novas unidades

escolares, ampliação de vagas e melhoria das condições físicas e pedagógicas das instituições de educação infantil existentes. Dando corpo ao acima disposto, no dia 22 de agosto de 2023, ocorreu a 27ª Reunião (Ordinária) CEFOR (Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul da Câmara Municipal de Porto Alegre)

Pauta: Gestão de vagas na Educação Infantil. Objetivo da reunião: Compreender a forma como o Poder Judiciário e a Prefeitura de Porto Alegre estão atuando na gestão das vagas judicializadas, considerando que temos recebido muitas informações sobre trocas destas vagas, prejudicando a adaptação das crianças. Convidados: Sr. José Paulo da Rosa - Secretário de Educação SMED; Promotora Dra. Cristiane Della Méa Corrales - Coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Educação, Infância e Juventude - (CAOEIJ), Ministério Público; Defensora Dra. Andreia Paz Rodrigues - Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente - (NUDECA), Defensoria Pública; Juiz de Direito Dr. Daniel Englert Barbosa - do 1ª Juizado da Infância e Juventude do Foro Central de Porto Alegre/RS; Procurador-Geral Dr. Roberto Silva da Rocha - Procuradoria-Geral do Município - PGM e Vereadores Membros da CECE da Câmara de Vereadores de Porto Alegre: Mauro Pinheiro, Gilson Padeiro, Giovane Byl, Jonas Reis e Giovani Culau e Coletivo.<sup>11</sup>

Interessante notar que, dentro da Câmara de Vereadores há competição dentro do próprio tema, uma vez que majoritariamente é a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude que trata da temática. Também, temos a indicação de quais atores são mais proeminentes na universalização da educação infantil, figurando representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, Juizado da Infância e Juventude, Procurador-Geral de Porto Alegre e Secretaria Municipal de Educação.

Além disso, a comissão de educação tem realizado audiências públicas e debates para discutir a demanda por vagas na educação infantil e buscar soluções conjuntas para o aumento da oferta. Esse espaço permite a participação da sociedade civil, de especialistas, de profissionais da área educacional e de representantes do Poder Executivo, viabilizando a troca de ideias, a identificação de problemas e a proposição de medidas efetivas.

Outra atribuição importante das comissões de educação é a proposição de projetos de lei e ações que visem ao aumento da oferta de vagas em educação infantil. Por meio de proposições legislativas, as comissões podem apresentar medidas que estimulem a criação de novas creches e pré-escolas, a ampliação de vagas em instituições já existentes e a garantia de recursos adequados para essas

---

<sup>11</sup> Disponível em: [https://www.camarapoa.rs.gov.br/reunioes\\_de\\_comissoes/28078](https://www.camarapoa.rs.gov.br/reunioes_de_comissoes/28078). Acesso em 30 de agosto de 2023.

ações.

É importante ressaltar que as comissões de educação não atuam isoladamente, mas em conjunto com o Poder Executivo municipal e demais órgãos competentes. A articulação entre os poderes é fundamental para viabilizar a implementação das ações propostas e garantir a destinação de recursos necessários para o aumento da oferta de vagas em educação infantil.

No contexto específico da municipalidade de Porto Alegre, a Câmara de Vereadores emerge como uma instituição convocada a desempenhar um papel central na salvaguarda da disponibilidade da educação infantil, valendo-se, em parte, das audiências públicas como instrumento de aparente democratização do processo de formulação de políticas públicas. Não obstante, é imperativo examinar com acuidade o substrato motivacional subjacente a essa atuação, onde é perceptível a prevalência de motivações de autopromoção e interesse político, com o comprometimento dos propósitos autênticos de assegurar o efetivo exercício dos direitos inerentes à infância. Em vez de priorizar a realização do direito em apreço, muitas vezes a abordagem delineada exhibe inclinações de natureza oportunista, visando à capitalização política em detrimento da implementação eficaz de medidas voltadas para a oferta da educação infantil.

É de suma importância, igualmente, questionar a natureza da interação da Câmara de Vereadores com os demais pilares do sistema político-administrativo, notadamente o Poder Executivo e o Poder Judiciário. A ausência de uma sinergia eficaz entre esses poderes resulta em uma fragmentação das ações e objetivos, minando a efetividade das medidas em prol da educação infantil. Contudo, mesmo que incipiente, a Câmara Municipal de Porto Alegre tem estreitado laços com outros órgãos, como a Defensoria Pública, que foi convidada a participar de audiência pública sobre o tema deste trabalho, e posteriormente, aprovado uma moção de solidariedade e apoio à formalização de novo termo aditivo ampliando número de vagas ofertadas na educação<sup>12</sup>. Nessa moção, os Vereadores da Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude da Câmara resumem bem o que é o entendimento dos parlamentares municipais

Em que pese crianças e adolescentes tenham prioridade absoluta para acesso à educação, nos termos de nossa Constituição Federal, a fila de espera da educação infantil possui mais de 6,3 mil crianças. Além disso, conforme estudo do Tribunal de Contas do Estado, com dados de 2019,

---

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/138715/REQ\\_70.pdf](https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/138715/REQ_70.pdf). Acesso em 28 de agosto de 2023.

Porto Alegre necessitaria de mais de 20 mil vagas. Zerar esse déficit, que é um problema histórico, deve ser prioridade de todos governantes e é ainda mais necessário tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em setembro do ano passado, que o acesso à Educação Infantil é obrigação do poder público. (Porto Alegre, 2023)

A partir dessa moção, vê-se a atuação da Câmara, em sintonia com a Defensoria Pública, mas muitas vezes desprovida de uma ligação orgânica e colaborativa com o Poder Executivo, pois tende a criar um cenário de desarmonia e, por vezes, antagonismo, em vez de se congregarem em prol da consecução da educação infantil como um desígnio coletivo. O que é plenamente entendível, uma vez que a função da Câmara de Vereadores é fiscalizar e demandar, todavia poderia ser muito mais propositiva, principalmente no uso racional das novas emendas impositivas, conforme a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Art. 116-A Fica obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal a Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA).

§ 1º A programação incluída por emendas de vereadores a Projeto de Lei Orçamentária Anual será aprovada no limite de 0,65% (zero vírgula sessenta e cinco por cento) da receita corrente líquida do projeto encaminhado pelo Executivo Municipal, devendo a metade desse percentual ser destinado a ações de serviços públicos de saúde.

Em resumo, as comissões de educação das câmaras municipais de vereadores desempenham um papel relevante na temática do aumento da oferta de vagas em educação infantil. Por meio de suas atribuições, elas fiscalizam, debatem, propõem e articulam ações voltadas para o atendimento da demanda por vagas, visando assegurar o acesso de todas as crianças à educação de qualidade nos primeiros anos de vida.

## **5.5 Efeitos diretos e indiretos no Poder Legislativo**

Seguindo como base a análise da obra "Efeitos da Judicialização da Educação Infantil em Diferentes Contextos Subnacionais" de Silveira et al. (2020, p. 732), é preciso ter em conta o panorama intrincado de desdobramentos diretos e indiretos no âmbito do Poder Legislativo, decorrentes da judicialização de vagas na educação infantil. Estes efeitos, oriundos da intervenção do Judiciário no campo educacional, materializam-se em consequências de relevância jurídica e institucional notáveis.

No que tange aos efeitos diretos, ressalta-se a abertura de processos



legislativos a respeito de projetos de lei que emanam diretamente de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e Ações Cíveis Públicas (ACP). Estes instrumentos, frutos do diálogo entre o sistema de justiça e o poder público, induzem a criação e apreciação de leis e normas específicas que refletem os acordos celebrados e as determinações judiciais proferidas, estabelecendo um vínculo direto entre a atividade legislativa e o atendimento das demandas judiciais.

Por sua vez, os efeitos indiretos manifestam-se na aprovação de leis municipais, como a já citada Lei nº 12.952, de 7 de Janeiro de 2022 que autoriza a compra de vagas nas escolas particulares, entre outras, que abrangem uma variedade de áreas relacionadas à educação infantil. Isso compreende desde a regulamentação da fila de espera, estabelecimento de critérios de atendimento, autorização de convênios com a iniciativa privada, seja com ou sem fins lucrativos, até a instituição de programas compensatórios voltados para mães e famílias. Estes desdobramentos, originados a partir das demandas judiciais, conduzem a uma reconfiguração do arcabouço legal concernente à educação infantil, abarcando aspectos estruturais e procedimentais.

Além disso, os efeitos indiretos também englobam a aprovação de legislação orçamentária que incorpora uma previsão específica de gastos destinados à educação infantil. Esta disposição reflete o entendimento do Poder Legislativo acerca da importância da garantia do acesso à educação infantil como um direito fundamental, materializando-se na apropriação dos recursos públicos necessários para viabilizar a implementação das políticas educacionais decorrentes das decisões judiciais.

Em síntese, a intervenção do Judiciário no contexto da judicialização de vagas na educação infantil desencadeia efeitos diretos e indiretos no Poder Legislativo, produzindo uma intersecção entre as esferas de atuação jurídica e legislativa. Os efeitos diretos tangenciam a criação de instrumentos legislativos a partir dos acordos e decisões judiciais, estabelecendo uma conexão direta entre a atuação judicial e a produção normativa. Enquanto isso, os efeitos indiretos se traduzem na reconfiguração das normas e na alocação orçamentária específica, evidenciando a convergência entre os poderes para a materialização do direito à educação infantil.

## **5.6 O Supremo Tribunal Federal**

Conforme descrição em seu site, o “Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, e a ele compete, precipuamente, a guarda da Constituição, conforme definido no art. 102 da Constituição da República”<sup>13</sup>

Eloísa Machado de Almeida (2022) contribui para o nosso trabalho na direção de sintetizar a atuação do Supremo Tribunal Federal nos casos que envolvem garantias constitucionais, onde ressalta a importância da garantia à educação para crianças e adolescentes. Não obstante nosso recorte territorial ser o município de Porto Alegre, não podemos deixar de observar as decisões da Corte constitucional, em razão de que seus efeitos repercutem no território em tela

Seja na imposição de obrigações para a proteção da saúde da criança, seja para garantia do direito à educação ou em determinação de adequações na estrutura de assistência à criança ou adolescente, o STF possui jurisprudência consolidada no sentido de que não viola a separação de Poderes a imposição de obrigações ao administrador público, se isso ocorrer para a realização de obrigação constitucionalmente estipulada. As decisões são, em geral, sucintas e tão-somente reafirmam o posicionamento do juízo de origem no sentido da necessidade de garantia do direito em questão (Almeida, 2022, p. 73-74).

Ainda segundo Almeida, dentre as decisões relacionadas à imposição de obrigações ao poder público, desde a primeira vez, em 2005 até 2022, data da publicação do trabalho, 238 trataram da exigência de fornecimento obrigatório de vagas em estabelecimentos educacionais, como escolas ou creches. Essas decisões estabeleceram jurisprudência consolidada, reafirmando que impor obrigações à administração pública para cumprir determinações constitucionais não viola a separação de poderes.

Para ilustrarmos a afirmação de Almeida referente a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal no âmbito das garantias dos direitos constitucionais, especificamente da garantia à educação para as crianças e adolescentes, temos o Recurso Extraordinário nº 1.008.166, de relatoria do Ministro Luiz Fux

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.008.166 SANTA CATARINA  
RELATOR: MIN. LUIZ FUX  
RECTE.(S): MUNICIPIO DE CRICIUMA  
EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. GARANTIA DE VAGA EM CRECHE OU PRÉ-ESCOLA ÀS CRIANÇAS DE ZERO A CINCO ANOS DE IDADE. AUTOAPLICABILIDADE DO ART. 208, IV, DA CF/88. PRINCÍPIOS

<sup>13</sup> <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfInstitucional>. Acesso em: 11 de junho de 2023

DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL.  
VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE  
NEGA PROVIMENTO

O Recurso Extraordinário em questão é o número 1.008.166, referente a um mandado de segurança impetrado pelo Ministério Público Estadual contra a Secretaria Municipal de Educação do Município de Criciúma, visando a obtenção de uma vaga em creche para uma criança que teve esta vaga negada sob o fundamento de indisponibilidade. A decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que manteve a decisão que assegurou a vaga à criança, foi confirmada em segundo grau e se interpõe este recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal. Os recorrentes sustentam, em essência, que há uma afronta à separação dos poderes e que o Judiciário não deve interferir nessas atribuições do Executivo, impondo a destinação de recursos e providências administrativas. O Relator, Ministro Luiz Fux, determinou a efetivação imediata da decisão. O voto do Ministro Gilmar Mendes destaca a importância da questão orçamentária e da avaliação dos custos dos direitos. No final, o Recurso Extraordinário foi negado provimento.

Além disso, o tema 548 de tese de repercussão geral trata da educação básica como um direito fundamental de todas as crianças e jovens, abrangendo as fases da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. É destacado que esse direito é garantido por normas constitucionais de eficácia plena, ou seja, que possuem aplicabilidade direta e imediata.

No que se refere à educação infantil, é ressaltado que ela engloba tanto a creche, destinada a crianças de zero a 3 anos, quanto a pré-escola, voltada para crianças de 4 a 5 anos. Nesse sentido, a oferta da educação infantil pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como ocorreu no caso analisado nesse processo específico. De forma unânime, foi fixada a seguinte tese:

A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

Destaca-se ainda que o Poder Público possui o dever jurídico de assegurar a plena efetividade das normas constitucionais relacionadas ao acesso à educação básica. Isso significa que o Estado tem a obrigação de proporcionar um acesso

integral à educação básica, garantindo a sua oferta e cumprindo os princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição.

Em suma, o tema 548 reconhece a educação básica como um direito fundamental, abrangendo a educação infantil, e estabelece a responsabilidade do Poder Público em garantir o acesso pleno e efetivo a essa modalidade de ensino.

### **5.7 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) tem julgado diversos casos relacionados à responsabilidade do Estado na oferta de vagas na Educação Infantil em Porto Alegre. Geralmente, as mães das crianças buscam a Defensoria Pública para ajuizar ação contra o município de Porto Alegre requerendo a disponibilização de vaga em creche para o seu (sua) filho (a). As idades são diversas, indo desde o berçário 1 que corresponde aos 6 meses até o jardim B, que vai até 6 anos incompletos, onde a mãe alega que foram diversas tentativas de matrículas em creches da rede municipal, mas sem sucesso.

O município alega que não há vagas disponíveis, mas que a criança está inscrita em lista de espera e que será chamada assim que surja vaga. No entanto, o entendimento majoritário do judiciário é de que o município não pode se eximir da responsabilidade de oferecer vagas na Educação Infantil e acaba por determinar que seja disponibilizada a vaga em creche para a criança.

As demandas de judicialização, originadas de diversos setores da sociedade, movimentos sociais e grupos de interesse, impulsionaram a atuação do sistema de justiça e levaram à intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas educacionais. No entanto, esse fenômeno não se restringe a um processo unilateral. A resposta judicial, especialmente quando favorável aos defensores do direito à educação, cria contradições no esquema tradicional de distribuição de poderes. É evidente que o poder decisório do Judiciário não possui atribuições ou instrumentos para o planejamento e a execução de políticas, além de não possuir legitimidade eleitoral para determinar as prioridades governamentais (Ximenes, et al, 2019).

Junto a isso, temos o fato de que as famílias que acessam o sistema de justiça, exceto as que são assistidas pela Defensoria Pública, são as que possuem conhecimento do seu direito, o que é correlacionado a uma maior escolaridade e renda familiar, o que acaba por passar na frente das famílias que estão em situação

de vulnerabilidade social (Auer; Araújo, 2022. p. 17).

Nesse contexto, o ordenamento jurídico e o Poder Judiciário, ao assumirem uma esfera previamente desocupada, passam a ter a responsabilidade adicional de promover a consolidação dos direitos dos cidadãos e de contribuir para o estabelecimento de instâncias de participação democrática. Conforme já destacado por Luiz Werneck Vianna (1999) no final dos anos 90,

em torno do Poder Judiciário vem-se criando, então, uma nova arena pública, externa ao circuito clássico sociedade civil – partidos – representação – formação da vontade majoritária, consistindo em ângulo perturbador para a teoria clássica da soberania popular. Nessa nova arena, os procedimentos políticos de mediação cedem lugar aos judiciais, expondo o Poder Judiciário a uma interpelação direta de indivíduos, de grupos sociais e até de partidos (...) em um tipo de comunicação em que prevalece a lógica dos princípios, do direito material, deixando-se para trás as antigas fronteiras que separavam o tempo passado, de onde a lei geral e abstrata hauria seu fundamento, do tempo futuro, aberto à infiltração do imaginário, do ético e do justo (Vianna, 1999, p. 22-23).

Um dos julgados importantes, que ilustra bem o que estamos tratando é o processo abaixo, da relatora Des. Helena Marta Suarez Maciel, de 2021, quanto a conceder a vaga em educação infantil em turno integral. Depreende-se de que, não tendo vaga, o magistrado já sinaliza que seja comprada a vaga em rede privada e, não o procedendo, que seja feito o bloqueio judicial.

Nº PROCESSO 52105868520218217000.<sup>14</sup> RELATORA Helena Marta Suarez Maciel. Julgado 14-12-2021.  
 AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO À EDUCAÇÃO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. VAGA EM CRECHE. TURNO INTEGRAL. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA – NOS TERMOS DO ARTIGO 300 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, O JUIZ PODERÁ CONCEDER A TUTELA DE URGÊNCIA QUANDO HOUVER ELEMENTOS QUE EVIDENCIEM A PROBABILIDADE DO DIREITO E O PERIGO DE DANO OU O RISCO AO RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO. TURNO – QUANTO AO TURNO, RAZOÁVEL QUE A MATRÍCULA EM TURNO INTEGRAL SEJA CONCEDIDA APENAS QUANDO HÁ EFETIVA NECESSIDADE COMPROVADA, HIPÓTESE ESSA QUE SE VERIFICA NA ESPÉCIE. POSSIBILIDADE DE BLOQUEIO DE VALORES – NA HIPÓTESE DE NÃO SER CUMPRIDA A DETERMINAÇÃO JUDICIAL, IMPÕE-SE O BLOQUEIO DE VALORES EM CONTA DE TITULARIDADE DO ENTE PÚBLICO PARA CUSTEIO DE VAGA EQUIVALENTE NA REDE PARTICULAR, CONSOANTE AUTORIZA A REDAÇÃO DO ARTIGO 497 DO CPC. O BLOQUEIO DE NUMERÁRIO EM CONTA DE TITULARIDADE DO ENTE PÚBLICO SE TRADUZ EM MEIO COERCITIVO DE CUMPRIMENTO MAIS EFICIENTE E, CONCOMITANTEMENTE, SE AFIGURA MENOS ONEROSO À FAZENDA PÚBLICA. DERAM PROVIMENTO AO RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO.

Temos, nesse processo, o retrato de embate na arena do Poder Judiciário onde encontram-se os atores, a saber, magistrados, representante do Ministério

<sup>14</sup> Banco de Decisões e Julgados da Infância e da juventude.

Público, Defensor e a ré, no caso a Prefeitura Municipal. Há, nesse momento, cada agente colocando em prática a visão da sua instituição, fazendo a sua defesa.

Neste contexto, importa destacar que o Sistema de Justiça não deve ser concebido como a única arena para a resolução de disputas sociais. É perceptível que tem sido predominantemente invocado como o principal recurso diante da privação de direitos, como se constituísse o único meio para reivindicar direitos na sociedade. Entretanto, considerando que a grande maioria das demandas das famílias em busca de vagas na educação infantil em período integral está associada às obrigações laborais dos pais e às suas necessidades socioeconômicas, compreendemos que quando os indivíduos se veem impedidos de exercer seus direitos e precisam atender às suas necessidades básicas de subsistência, a busca pelo Sistema de Justiça se apresenta como uma alternativa viável. (Auer e Araújo, 2022. p. 17).

### **5.8 Efeitos diretos e indiretos no Sistema de Justiça**

"Efeitos da Judicialização da Educação Infantil em Diferentes Contextos Subnacionais" de Silveira et al. (2020, P. 732) ainda nos proporciona compreensão abrangente dos efeitos diretos e indiretos que a judicialização de vagas na educação infantil exerce sobre o Sistema de Justiça. Estes efeitos, intrinsecamente ligados ao exercício do poder judicante, delineiam alterações substanciais na forma como este sistema aborda e monitora as políticas públicas educacionais.

No âmbito dos efeitos diretos, destaca-se a recepção de relatórios técnicos sobre a política pública de educação infantil. Esta ação reflete o papel do Sistema de Justiça em buscar embasamento técnico para fundamentar suas decisões, aproximando-se do universo administrativo. Além disso, seria interessante a criação de uma instância interinstitucional, materializada em um Comitê de monitoramento e avaliação da política pública (ou até mesmo utilizar a estrutura do Conselho Municipal de Educação), exemplificaria a criação de mecanismos que transcendem a esfera jurídica, visando uma atuação colaborativa na promoção da educação Infantil, que poderia "[...] estabelecer novos consensos em torno das políticas educacionais, deixando entrever novos modos de participação e deliberação conjunta" (Araújo; Natal, 2017, p. 260).

Outrossim, os efeitos indiretos manifestam-se por meio de desdobramentos

que abarcam uma abordagem mais ampla e estrutural da temática. A elevação da demanda por ações individuais para atendimento imediato ilustra como a judicialização pode, por vezes, desencadear uma busca direta por soluções judiciais por parte dos cidadãos, em detrimento de mecanismos administrativos. Isso conduz a uma alteração de paradigma quanto às vias de solução de conflitos.

Além disso, a judicialização provoca a criação de rotinas e canais de interlocução administrativa, prévios à judicialização, como a ACP que resultou na compra de 300 vagas em escolas privadas<sup>15</sup> e que tem seu procedimento claro e transparente, que, podemos com uma rápida observação deduzir que mais de 300 famílias, que poderiam pleitear seu direito no Poder Judiciário já não mais o farão, desafogando o sistema de justiça e dando previsibilidade orçamentária à Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Tal movimento fortalece padrões extrajudiciais de atuação, evidenciando a influência da judicialização na própria estrutura das organizações administrativas, que passam a adotar procedimentos mais proativos na resolução de demandas.

A disseminação vertical e horizontal de modelos de atuação em ações coletivas também emerge como um efeito indireto. Isso significa que, diante de casos paradigmáticos, o Sistema de Justiça contribui para a difusão de padrões de atuação que podem ser replicados em outras jurisdições, gerando uma influência sistêmica.

Por fim, os efeitos indiretos abarcam a reestruturação de Ministérios Públicos e Defensorias Públicas para atuação específica na temática da educação infantil. No caso do Ministério Público há os Juizados da Infância e Juventude<sup>16</sup> e na Defensoria Pública o Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente<sup>17</sup>, tendo estrutura própria e com profissionais voltados à temática da Infância e Adolescência, incluindo demandas da Educação Infantil. Esta adaptação institucional demonstra a capacidade do Sistema de Justiça em moldar sua própria estrutura em resposta às demandas que emergem da judicialização, contribuindo assim para a implementação de soluções mais eficazes.

Em resumo, a obra de Silveira et al. (2020) esclarece que a judicialização de

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/pgm/noticias/aditivo-garante-mais-300-vagas-de-educacao-infantil>. Acesso em 28 de agosto de 2023.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/cij/juizados-da-infancia-e-juventude/competencia-dos-juizados-da-infancia-e-juventude/>. Acesso em 27 de agosto de 2023.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/crianca-e-adolescente>. Acesso em 27 de agosto de 2023.

vagas na educação infantil provoca tanto efeitos diretos quanto indiretos no Sistema de Justiça, envolvendo desde a recepção de informações técnicas até a reconfiguração de estruturas institucionais. Estes efeitos ilustram a influência e interseção entre o poder judicante e as políticas educacionais, delineando uma dinâmica complexa e mutuamente influente entre o Sistema de Justiça e o campo educacional.

### **5.9 Ministério Público do Rio Grande do Sul**

No contexto da oferta de vagas na educação infantil, é essencial ressaltar que a atuação do Ministério Público no Brasil é regida pelos princípios e competências delineados no ordenamento jurídico pátrio, notadamente na Constituição Federal (art. 127) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 201). A instituição ministerial assume, nesse contexto, uma relevante incumbência na preservação dos direitos fundamentais das crianças e na promoção da equidade de acesso à educação infantil.

Primeiramente, o Ministério Público tem o dever de fiscalizar a implementação das políticas públicas de educação infantil, com o objetivo de verificar a adequada execução das mesmas. Essa fiscalização assume diferentes formas, incluindo procedimentos administrativos, inspeções, recomendações e termos de ajustamento de conduta, visando assegurar que o Estado cumpra sua responsabilidade de fornecer educação de qualidade às crianças em idade escolar.

Além disso, o Ministério Público pode ingressar com ações judiciais, individuais ou coletivas, quando constata violações do direito à educação infantil. Isso visa responsabilizar os órgãos públicos responsáveis e garantir o acesso universal e de qualidade a essa modalidade de ensino.

Antes de recorrer ao Judiciário, a instituição pode atuar como mediadora e negociadora entre os entes públicos e outras partes envolvidas. A mediação busca resolver conflitos de forma consensual, adotando medidas que efetivem o direito à educação infantil e evitando a morosidade do processo judicial.

Além disso, o Ministério Público pode colaborar com conselhos de direitos e organizações da sociedade civil, fortalecendo a articulação de ações conjuntas para a promoção da educação infantil. Essa atuação sinérgica contribui para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e a garantia de uma oferta



adequada e universal de educação infantil.

Ainda, Rogério Bastos Arantes (2000) vê o Ministério Público como um agente político da lei, analisando o caso brasileiro e o quadro institucional

associado ao voluntarismo dos membros do Ministério Público - tem representado uma possibilidade de judicialização dos conflitos políticos e também de uma crescente politização da instituição. Do ponto de vista do arranjo institucional, o Ministério Público rompeu o isolamento do sistema de justiça para se constituir em ator relevante do processo político, mas a sua politização recolocou a questão dos controles sobre a instituição. (Arantes, 2000, p. 238)

Em síntese, a atuação do Ministério Público na garantia da oferta de vagas na educação infantil no contexto brasileiro é guiada por seu papel constitucional de defensor dos direitos fundamentais das crianças e da promoção da equidade de acesso à educação desde os estágios iniciais da infância. Por meio de medidas extrajudiciais e judiciais, fiscalização, mediação, negociação e colaboração interinstitucional, a instituição desempenha um papel crucial na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, onde se concretiza o postulado da igualdade no acesso à educação desde os primeiros anos de vida. Todavia, a ação individual de cada membro do MP possa, em algum caso, avançar muito no que deveria ser decidido na arena política.

### **5.10 Defensoria Pública do Rio Grande do Sul**

A presença da Defensoria Pública no contexto da garantia da oferta da educação infantil é de inegável relevância, visto que este órgão desempenha um papel de alta significância na tutela dos direitos fundamentais e na promoção da igualdade de oportunidades de acesso à educação. No âmbito de sua incumbência enquanto instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a Defensoria Pública possui como desiderato primordial a salvaguarda dos interesses dos indivíduos desprovidos de recursos econômicos para suportar os ônus decorrentes da contratação de advogado privado.

No que pertine à educação infantil, a atuação da Defensoria Pública se revela multifacetada, apresentando distintas modalidades de intervenção voltadas à salvaguarda desse direito. A princípio, por meio da prestação de assistência jurídica à população carente, a Defensoria Pública viabiliza orientação e assessoria aos genitores e responsáveis que se deparam com obstáculos no alcance de vagas na educação infantil. Essa atuação, em consonância com os princípios constitucionais

de acesso à justiça, outorga-lhes meios para a consecução desse direito.

Paralelamente, a Defensoria Pública pode promover tanto ações judiciais individuais quanto coletivas, com o desiderato de compelir o Poder Público a providenciar o fornecimento de vagas na educação infantil. Mediante tais demandas, a Defensoria Pública busca proteger os interesses das crianças e de seus familiares, almejando a efetivação de políticas públicas que garantam o direito à educação infantil de maneira condigna e suficiente.

Na mesma reunião da CEFOR, já citada anteriormente, a Defensora Pública do NUDECA, Andreia Paz Rodrigues, comunicou que a

Defensoria Pública tenta entrar em acordo com a SMED, pois assim é mais rápido conseguir uma vaga, além de ser menor o custo. Informou que ano passado, por meio da Defensoria trezentas crianças conseguiram vagas nas escolas de Educação Infantil. (Porto Alegre, 2023. p. 2).

Veja que, na transcrição da ata, a Defensora se posiciona como intermediária entre as famílias e a Prefeitura Municipal, valorizando a atuação da sua instituição que, além disso, teria trazido economia para os cofres públicos, na aquisição das novas vagas.

Nesse contexto, impera destacar que a esfera de atuação da Defensoria Pública não se confina ao domínio judicial. A instituição pode efetuar ações concertadas com outros entes, tais como o Ministério Público, os conselhos de direitos e a sociedade civil, com vistas à formulação de soluções extrajudiciais para assegurar a oferta da educação infantil. Desse modo, a Defensoria Pública exerce uma função mediadora e facilitadora, visando à harmonização dos interesses envolvidos e à efetivação dos direitos infantis.

Nessa conjuntura, a atuação da Defensoria Pública na garantia da oferta da educação infantil personifica o compromisso da instituição com a proteção dos direitos humanos e com a promoção de uma sociedade mais equitativa e justa. Por intermédio de sua intervenção incisiva e proativa, a Defensoria Pública desempenha um papel de destaque na concretização do direito à educação infantil<sup>18</sup>, proporcionando às crianças o acesso a um ensino de qualidade, premissa vital para o seu desenvolvimento pleno e para a construção de uma sociedade mais inclusiva.

Ademais, a atuação da Defensoria Pública estende-se a múltiplas esferas, abarcando atividades extrajudiciais, a exemplo de orientação ao público, realização de mutirões de atendimento e celebração de acordos. No âmbito judicial, a

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/dpe-rs-informa-abertas-as-inscricoes-para-vagas-na-educacao-infantil-em-porto-alegre>. Acesso em 28 de agosto de 2023.

instituição propugna por meio de ações individuais e coletivas, operacionalizadas por meio do Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (NUDECA), atualmente sendo dirigido pela Defensora Pública Andreia Paz Rodrigues<sup>19</sup>, tendo inclusive concebido uma cartilha de Diagnóstico da Educação Infantil. É notório também que, devido à sua limitação de renda familiar, a Defensoria Pública desempenha um papel crucial ao proporcionar a acessibilidade à educação infantil gratuita às famílias menos favorecidas, desvinculando-se das ações judiciais concebidas por advogados privados, frequentemente a serviço de famílias economicamente mais abastadas.

### **5.11 Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Rio Grande do Sul**

No âmbito das suas atribuições, a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Sul (OAB/RS), em consonância com o texto supracitado, desempenha um papel ativo na promoção da educação infantil por meio da organização de reuniões estratégicas entre seus membros, bem como com a participação de outros poderes, no contexto das comissões de educação. Estas reuniões visam fomentar debates construtivos em relação à oferta de educação infantil, com vistas a contribuir para o aprimoramento das políticas educacionais e para a garantia do pleno acesso das crianças a essa etapa fundamental da Educação Básica.

Dentre os membros da OAB/RS, encontram-se indivíduos com experiência direta na área da infância, incluindo Conselheiros Tutelares, que possuem conhecimento aprofundado das questões envolvendo os direitos das crianças. Estes membros contribuem com a expertise acumulada em suas funções passadas, enriquecendo o debate e fortalecendo a atuação da OAB/RS no campo da educação infantil.

No dia 17 de maio de 2023, tive a oportunidade de participar, após contato telefônico e explicado da escrita do Trabalho de Conclusão de Curso, de uma dessas reuniões promovidas pela OAB/RS. Nesse encontro, foi discutida a desigualdade na proposição de ações judiciais relacionadas à obtenção de vagas na educação infantil. Ficou evidente que famílias com maior renda acabam por ter mais acesso a essa possibilidade, ressaltando a importância de assegurar a equidade na efetivação

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://ww4.al.rs.gov.br/noticia/332644>. Acesso em 27 de agosto de 2023.

do direito à educação.

Durante essa reunião, o advogado Valmir Júnior, que já exerceu o cargo de Conselheiro Tutelar anteriormente, inclusive na mesma gestão em que atuamos, trouxe à tona uma preocupação crucial. Ele salientou que o Conselho Tutelar não possui capacidade postulatória para requerer vagas por meio de ações judiciais, o que acaba por direcionar os casos para a Defensoria Pública. Valmir destacou que seria valioso contar com uma representação setorial da Procuradoria Geral do Município, a fim de auxiliar o Conselho Tutelar em seu papel de proteção e garantia dos direitos das crianças. Essa sugestão visa resolver o entrave da incapacidade postulatória, ampliando os mecanismos de atuação na defesa do acesso à educação infantil.

Em resumo, a OAB/RS exerce uma função essencial ao promover reuniões entre seus membros e com a participação de outras instituições, por meio das comissões de educação, com o objetivo de debater e promover ações concretas para a oferta de educação infantil. A colaboração de membros com experiência no campo da infância, como Conselheiros Tutelares, enriquece esse processo. Ainda, a reflexão acerca da desigualdade na proposição de ações judiciais evidencia a necessidade de aprimorar os mecanismos de atuação em prol da equidade no acesso à educação, incluindo a possibilidade de cooperação com a Procuradoria Geral do Município para superar as limitações de capacidade postulatória do Conselho Tutelar.

## **5.12 Sindicatos**

A atuação dos sindicatos CPERS (Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul) e SIMPA (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre) no contexto dos tensionamentos relacionados à educação infantil em Porto Alegre evidencia o papel relevante destas entidades na defesa dos direitos e interesses dos profissionais da educação e da comunidade escolar.

Os sindicatos têm desempenhado um papel proeminente na promoção do debate e da conscientização sobre as problemáticas relacionadas à educação infantil no município de Porto Alegre. Através de ações coordenadas e intervenções junto a órgãos públicos, os sindicatos buscam garantir a adequada estrutura e condições de funcionamento das escolas, além de assegurar os direitos dos profissionais da

educação e dos alunos.

A atuação do SIMPA, por exemplo, é evidenciada por sua presença em reuniões e audiências, acompanhando a entrega de relatórios sobre a situação das escolas municipais ao Ministério Público do RS. Esta atuação busca destacar as questões de precariedade estrutural das escolas e a necessidade urgente de ações para promover reformas e reparos nos prédios escolares, visando garantir um ambiente seguro e adequado para a educação. Também é ressaltada a falta de recursos humanos, especialmente monitores para atender à demanda de inclusão e na Educação Infantil, o que motivou a portaria municipal para orientar a diminuição de uma vaga por turma na ocorrência de ter um aluno com TEA, por exemplo.

O CPERS, por sua vez, ao participar de programas de rádio e conceder entrevistas, amplia o alcance da discussão sobre a situação educacional e suas implicações. No entanto, é importante notar que, assim como em muitos sindicatos, também pode haver uma dimensão política nos seus quadros, com membros que possuem vinculação partidária e utilizam do espaço para pressionar e fazer oposição com orientação partidária ao governo (uma vez que já houve presidentes que saíram do sindicato para concorrer à cargos políticos). Os diretores do sindicato ressaltam questões como a desvalorização intelectual e salarial dos profissionais da educação, o enfrentamento do isolamento e trabalho remoto durante a pandemia, e a falta de estrutura e recursos adequados nas escolas.

Ambos os sindicatos criticam a gestão municipal em relação à educação infantil, destacando a falta de investimentos adequados, a contratação de terceirizados em detrimento de concursos públicos e a desconsideração das necessidades reais das escolas e da comunidade educacional. Também apontam para a necessidade de diálogo efetivo com o governo municipal e a busca por soluções que efetivamente atendam às demandas dos profissionais da educação e dos alunos.

Assim, a atuação dos sindicatos CPERS e SIMPA no tensionamento afetos à educação infantil em Porto Alegre se configura como um esforço conjunto para sensibilizar a sociedade e as autoridades acerca das questões prementes da educação, buscando promover ações que resultem em melhorias na estrutura e funcionamento das escolas, bem como na valorização dos profissionais da educação e na qualidade do ensino oferecido às crianças. Esta atuação é vital na defesa dos direitos fundamentais da educação e da construção de um ambiente escolar digno e

propício ao aprendizado e desenvolvimento das crianças.

### **5.12 Conselho Tutelar**

O Conselho Tutelar é um órgão de defesa dos direitos das crianças e adolescentes e tem a função de zelar pelo cumprimento dos seus direitos, dentre eles o direito à educação. No contexto da oferta de vagas na Educação Infantil em Porto Alegre, o Conselho Tutelar tem atuado em defesa das crianças que se encontram em situação de vulnerabilidade social e que são privadas do acesso à educação.

O Conselho Tutelar, por sua vez, tem o dever de fiscalizar o cumprimento dessas obrigações por parte dos pais e do Estado, bem como de atuar em defesa das crianças que estejam em situação de risco ou vulnerabilidade social. Dessa forma, o Conselho Tutelar pode atuar em conjunto com outras entidades e instituições, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, os sindicatos dos professores e a Ordem dos Advogados do Brasil, a fim de garantir o acesso das crianças à Educação Infantil em quantidade e qualidade adequadas.

Em relação à oferta de vagas na Educação Infantil em Porto Alegre, o Conselho Tutelar tem um papel fundamental na fiscalização do cumprimento da obrigação do Estado em disponibilizar vagas em quantidade e qualidade adequadas. Conforme preceitua a doutrina, cabe ao Conselho Tutelar zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, inclusive no que se refere ao acesso à educação.

Além disso, o Conselho Tutelar pode ser acionado para a adoção de medidas em caso de descumprimento dessa obrigação pelo Estado. Assim, é de extrema relevância que o Conselho Tutelar atue de forma proativa na fiscalização do cumprimento da obrigação do Estado em garantir a oferta de vagas na Educação Infantil, a fim de garantir o pleno exercício do direito à educação pelas crianças.

A capacidade postulatória do Conselho Tutelar é um tema relevante no contexto da demanda de vagas de educação infantil. O Conselho Tutelar é um órgão responsável pela proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e sua atuação está diretamente relacionada à promoção da educação infantil.

Segundo a doutrina, o Conselho Tutelar possui capacidade postulatória, ou

seja, tem legitimidade para ajuizar ações em defesa dos direitos das crianças, inclusive no que diz respeito à demanda por vagas de educação infantil. O Conselho Tutelar, enquanto órgão encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, possui legitimidade ativa para demandar judicialmente a fim de garantir o acesso à educação infantil.

A doutrina e a jurisprudência convergem ao reconhecer a capacidade postulatória do Conselho Tutelar na demanda por vagas de educação infantil. Esse reconhecimento se fundamenta na importância do órgão na proteção e promoção dos direitos das crianças, inclusive no que se refere à garantia de seu direito à educação.

### **5.13 Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**

Os Conselhos Municipais de Educação (CME) e os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) desempenham funções de significativa magnitude no contexto da educação infantil, atuando como órgãos de consulta e deliberação, bem como de fiscalização e vigilância, na efetivação e universalização deste importante direito fundamental. Werle, Thum e Andrade concluem que,

Atualmente, os conselhos na área da educação, incluindo o conselho municipal de Educação (CME), têm uma função de intermediação entre o Estado e a sociedade, materializando a democracia participativa na medida em que diferentes segmentos da sociedade civil, não apenas da hierarquia das instâncias do estado (secretaria municipal de Educação ou secretaria Estadual de Educação) nem apenas de professores públicos, fazem parte de sua composição (Werle, et al, 2008, p. 86).

O CME, enquanto órgão investido de competência regulatória no tocante à política educacional, desempenha um papel preponderante na formulação de diretrizes e normas direcionadas à Educação Infantil no âmbito de Porto Alegre. Sua composição, que abarca representantes da comunidade escolar, da sociedade civil organizada e do poder público, consubstancia-se em um espaço de diálogo multifacetado. A diversidade de perspectivas presentes no CME propicia um ambiente de construção coletiva, no qual opiniões divergentes convergem para a elaboração de diretrizes mais sólidas e sintonizadas com as demandas da sociedade.

A despeito de não deter influência direta sobre a alocação de recursos, o CME

detém a prerrogativa de orientar a efetiva implementação da política de Educação Infantil. Através da aprovação de normativas e diretrizes, exerce influência sobre as ações concretas do poder público, garantindo, deste modo, a qualidade e a equidade no acesso à Educação Infantil em Porto Alegre.

Por outro lado, o CMDCA assume um papel de vigilância e fiscalização da política pública de Educação Infantil. Ao estabelecer um canal de comunicação constante com a administração pública e as entidades executoras, o CMDCA contribui para o acompanhamento da oferta de vagas e para a salvaguarda dos direitos das crianças. A heterogeneidade dos atores que integram o CMDCA, incluindo representantes do poder público e da sociedade civil, acresce ao debate e promove a articulação de ações mais consonantes com as necessidades efetivas da população.

Nesse contexto, emerge uma troca de conhecimentos e uma colaboração frutífera entre a administração pública e as entidades executoras de políticas de Educação Infantil. A diversidade de vozes e a multiplicidade de perspectivas incentivam a criação de políticas mais robustas, fundamentadas em princípios jurídicos e em sintonia com as demandas da comunidade. Desse modo, tanto o Conselho Municipal de Educação quanto o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente se configuram como agentes catalisadores de uma Educação Infantil mais inclusiva, eficiente e em consonância com os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, demonstrando, assim, a importância de seu papel na universalização deste direito.

#### **5.14 Tribunal de Contas do Estado**

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) é um órgão de controle externo dotado de autonomia constitucional, incumbido da fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos pelos gestores municipais e estaduais, no que concerne aos aspectos legais, contábeis e orçamentários da administração pública. Sua competência é regida pela Constituição Federal no seu artigo 71, pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, pela Lei nº 11.424, de 6 de janeiro de 2000, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas e pelo seu Regimento Interno.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://tcers.tc.br/cidadao/sobre-o-tce/competencia/>. Acesso em 29 de agosto de 2023.



O TCE-RS exerce, em conjunto com a Assembleia Legislativa, o controle externo das contas dos Poderes, órgãos e entidades do Estado, bem como, em colaboração com as Câmaras de Vereadores, exerce o mesmo controle no âmbito municipal. Além disso, emite parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais.

Sua atuação abrange inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de gestão ambiental, acompanhando a execução de programas de trabalho e avaliando a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados. O TCE-RS também julga as contas ordinárias de outros administradores e responsáveis por recursos públicos, incluindo fundações e sociedades mantidas pelos poderes públicos estadual e municipais.

O tribunal representa aos órgãos competentes sobre irregularidades ou abusos apurados em suas atividades fiscalizadoras e pode, se necessário, sustar a execução de atos impugnados. Além disso, tem o poder de requisitar documentos dos administradores e responsáveis por recursos públicos, fiscalizar a legalidade e legitimidade de bens e rendas de agentes públicos, aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário em caso de irregularidades, e exercer fiscalização quanto ao cumprimento das normas de responsabilidade fiscal.

O TCE-RS desempenha um papel crucial na promoção da transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos, contribuindo para a oferta de serviços educacionais adequados e em conformidade com as normas vigentes. Além disso, atua como agente de cooperação e diálogo com outros protagonistas envolvidos na educação infantil, buscando o aprimoramento dos serviços educativos oferecidos às crianças.

Portanto, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul exerce uma função fundamental na preservação do direito à educação infantil, garantindo o uso adequado dos recursos públicos e o cumprimento das normas legais, em conformidade com sua competência constitucional e legal.

### **5.15 Mídia e internet**

A judicialização da oferta da educação infantil emerge como um fenômeno

complexo e multifacetado no contexto sociopolítico brasileiro, catalisando tensionamentos entre os Poderes, em especial o Executivo, e a sociedade civil. Nessa arena de disputa, a mídia, com ênfase na internet e nas redes sociais, desempenha um papel crucial como tensionadora e criadora de agendas públicas, expondo questões concernentes à qualidade, acesso e implementação das políticas educacionais voltadas para as crianças em idade inicial.

Segundo Fernando Antônio Azevedo (2006).

O nosso sistema de mídia não é estático e apresenta mudanças e transformações que devem ser notadas pelo impacto potencial na relação com o sistema político e na dinâmica democrática, especialmente num contexto de um sistema de mídia com baixa diversidade externa e sem um jornalismo político e/ou partidário expressivo no plano nacional que ofereça ao leitor perspectivas políticas competitivas. (Azevedo, 2006. p. 109).

Na época da publicação, as plataformas digitais e as redes sociais ainda não estavam tão desenvolvidas quanto hoje. Agora, enquanto veículos de informação e engajamento têm propiciado à sociedade uma ampla arena de discussões e debates, através da qual as demandas e insatisfações podem ser amplificadas e disseminadas de forma quase instantânea. Nesse contexto, a mídia assume a função de agente mobilizador e propulsor de agendas públicas, provocando a mobilização da opinião pública em torno de questões relevantes, como o acesso à educação infantil, a infraestrutura das instituições educacionais e a qualificação dos profissionais da área.

A capacidade da mídia em criar pautas e influenciar a opinião pública é notável e encontra eco nas discussões sobre a judicialização da oferta da educação infantil. Por meio de reportagens, entrevistas, debates e análises, a mídia pode iluminar o cenário educacional, expondo vulnerabilidades, desafios e obstáculos enfrentados pelas crianças, pais, educadores e gestores públicos. As redes sociais, por sua vez, ao proporcionarem um espaço de interação instantânea e de ampla circulação de informações, podem catalisar a mobilização da sociedade, criando pressão sobre o poder executivo para que este adote medidas concretas em resposta às demandas apresentadas.

A judicialização da oferta da educação infantil, muitas vezes instigada por pais e organizações da sociedade civil, encontra na mídia uma aliada na busca pela sensibilização da opinião pública e na divulgação dos direitos das crianças à educação de qualidade. A cobertura midiática das demandas e das ações judiciais pode aumentar a visibilidade das lacunas na prestação do serviço educacional,

gerando pressão social sobre as autoridades responsáveis. Essa pressão, amplificada pela viralização de conteúdos nas redes sociais, pode influenciar a formulação de políticas públicas mais eficazes e o direcionamento de recursos para a esfera educacional.

No entanto, cabe destacar que a mídia também pode ter um papel ambivalente nesse processo. A exposição midiática muitas vezes simplifica temas complexos, reduzindo a discussão a narrativas sensacionalistas ou polarizadas. Além disso, a pressão popular exacerbada pelas redes sociais pode criar um ambiente de confronto entre os Poderes e a sociedade civil, dificultando a busca por soluções colaborativas e sustentáveis para as questões educacionais.

Em conclusão, no âmbito da judicialização da oferta da educação infantil, a mídia, especialmente a internet e as redes sociais, atua como um ator fundamental na configuração das agendas públicas e no tensionamento da relação entre o poder executivo e a sociedade. Ao expor as demandas e desafios educacionais, a mídia contribui para a conscientização da opinião pública e a mobilização social em prol de uma educação de qualidade para as crianças. No entanto, é crucial adotar uma abordagem equilibrada e informada, a fim de evitar simplificações excessivas e polarizações que possam prejudicar a busca por soluções efetivas e colaborativas.

### **5.16 (Des)Harmonia entre os atores da arena**

A questão da desarmonia entre os agentes públicos e privados na garantia do direito à educação infantil em Porto Alegre também suscita reflexões em relação ao princípio do pluralismo estatal. O pluralismo estatal refere-se à coexistência de diferentes atores no campo das políticas públicas, especialmente quando se trata de direitos fundamentais, como o direito à educação, como dizem Rogério Arantes e Thiago Moreira (2019),

Conforme observamos, estamos diante da formação de grupos de interesse no interior do Estado, que possuem suas próprias pautas de afirmação institucional e agem politicamente para tornar suas demandas exitosas (Arantes; Moreira, 2019, p. 127).

No contexto da educação infantil, o princípio do pluralismo estatal implica reconhecer que o Estado não é o único responsável pela prestação desse serviço público essencial. O papel do setor privado, da sociedade civil e de outras entidades pode ser relevante na oferta de vagas e na qualidade do ensino oferecido. Contudo,

na prática, temos uma competição, que não é em todo ruim, para obtenção de poder, créditos, prestígio, entre outros. Veremos que cada ator vai assumir um papel importante na questão da universalização da educação infantil, e que isso surtem efeitos diretos e indiretos.

A efetivação do pluralismo estatal na garantia do direito à educação infantil demanda que cada agente envolvido atue em concordância com os objetivos da política educacional, que são delineados por meio do processo legislativo, onde os representantes eleitos redigem e submetem projetos de lei aos trâmites estabelecidos nas casas legislativas. Além disso, tais atores devem operar de acordo com os parâmetros legais e constitucionais estabelecidos. É de suma importância que haja uma clara delimitação das competências de cada ente envolvido, a fim de evitar sobreposições e conflitos de atribuições, em conformidade com os princípios e diretrizes normativos estabelecidos pelo ordenamento jurídico vigente.

Além disso, a atuação dos agentes privados na educação infantil deve observar os princípios da igualdade, da não discriminação e da acessibilidade, de forma a garantir que todas as crianças, independentemente de sua origem social, econômica ou étnica, tenham acesso ao ensino de qualidade. Nesse sentido, é imprescindível que as políticas públicas promovam a regulação e a fiscalização adequadas do setor privado, a fim de garantir o cumprimento das normas e o respeito aos direitos fundamentais das crianças.

Ademais, a presença de órgãos como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Conselhos Tutelares, entre outros, pode ser vista como uma manifestação tangível do pluralismo estatal no âmbito da competição institucional pelo escopo de atribuições, orçamento e prerrogativas. Essas instituições desempenham um papel de relevância na busca por maior competência e recursos, a fim de determinar, desse modo, a extensão e o alcance dos direitos em questão.

Nesse contexto, o diálogo e a colaboração entre os diferentes atores são fundamentais para garantir uma atuação integrada e harmônica na concretização do direito à educação infantil. O respeito aos limites das competências de cada ente, bem como a promoção de espaços de discussão e participação, são aspectos essenciais para a construção de políticas mais inclusivas e efetivas. Arantes contribui ainda no sentido de que,

Assim, embora a Constituição de 1988 tenha sido uma etapa importante no processo de reconstrução institucional dos órgãos de justiça, ela não representa um plano geral e articulado de desenvolvimento dessas instituições em conjunto, que operam mais por razões de autointeresse e

corporativas do que de modo externamente coordenado pela ordem constitucional ou por terceiros. É por essa razão que preferimos falar em pluralização do Estado como resultado geral desse modo de construção institucional, em vez de um sistema global previamente concebido de acesso à justiça e de accountability, de um lado, ou de uma mera instrumentalização política para ações partidariamente seletivas, de outro (Arantes, 2019. P. 128).

Nesse contexto, urge o escrutínio da atuação dos atores que detêm participação na salvaguarda do direito à educação infantil, em observância aos preceitos delineados pela Carta Magna de 1988. A mencionada Constituição, embora tenha demarcado um marco significativo no processo de reestruturação institucional dos órgãos incumbidos da administração da justiça, não se erige como um plano global e integrado para o avanço orquestrado dessas entidades em confluência. Ao contrário, sua operacionalização frequentemente se assenta em impulsos de auto interesse e enclaves corporativos, mais propensos a atuar em uma esfera de autogestão do que a serem conduzidos de maneira coordenada pela matriz constitucional ou por instâncias externas.

Nesse ínterim, emerge a imperatividade de um olhar crítico sobre os atores envolvidos no processo, aferindo-se a consonância de suas atuações com os princípios basilares da supremacia constitucional e da efetivação dos direitos fundamentais, notadamente no que tange ao âmbito precípua da educação infantil.

Portanto, a abordagem do pluralismo estatal no âmbito da garantia do direito à educação infantil em Porto Alegre é imprescindível para entender os desafios enfrentados na implementação das políticas educacionais. A análise desse princípio contribui para uma visão mais abrangente e complexa da questão, permitindo a identificação de soluções que respeitem a diversidade de atores envolvidos e assegurem o efetivo cumprimento desse direito fundamental, tão essencial ao desenvolvimento pleno e saudável das crianças e ao fortalecimento do tecido social como um todo.

### **5.17 Como e em quais arenas os atores se (des)harmonizam?**

Partindo do pressuposto do pluralismo estatal de Arantes e dos burocratas de nível de rua de Lotta, temos diversas arenas de disputas. A que este trabalho se debruça são as do Poder Judiciário, onde temos, de um lado, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre sendo demandada, e de outro lado os demandantes, como o Ministério Público, Defensoria Pública e particulares.

Nesse redondel, a Prefeitura Municipal é demandada e expõe seus motivos. Disso podemos extrair os acordos extrajudiciais com resultados para ambas as partes. Temos aqui um episódio em si, onde temos uma demanda e uma prestação, que na maior parte dos casos é atendida e a contenda termina.

Encontramos outro tipo de desarmonia na Câmara Municipal. Aqui temos embates que não tem a pretensão de serem harmônicos. Após a assistência de algumas sessões das Comissões, em especial a CECE (Comissão de Educação Cultura, Esporte e Juventude) e a CEFOR (Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul) da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, as disputas são pelas narrativas, todavia o interessante é que os parlamentares concordam que se deva ter a universalização da educação infantil, mas defendem os seus partidos, que ora estão na situação, ora na oposição. Nessa arena, uma das ferramentas utilizadas para o tensionamento são as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), que requerem a presença, principalmente do Executivo para que sejam inquiridos sobre o tema da CPI.

Até a data da feitura deste trabalho, estão em funcionamento duas CPI's de mesmo tema na Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre para tratar de irregularidades na compra de livros didáticos pela Prefeitura. Essas CPI's indicam que a Prefeitura não tem bons mecanismos de controle interno e pode haver indícios de corrupção ou incompetência por parte dos quadros técnicos e políticos da Secretaria Municipal de Educação<sup>21</sup>. Interessante, nesse caso, é a interferência do Poder Judiciário no processo de escolha do relator de uma das CPI's, ou seja, é o Poder Judiciário sendo chamado pelo Poder Legislativo que está investigando o Poder Executivo.

Ainda nesse estágio, é chamado para o debate político instituições com o cunho “técnico”, como a Defensoria Pública, Ministério Público, entre outros, com o fito de dar uma roupagem de imparcialidade no discurso político.

Outra arena, que nos parece com menos força política, são os Conselhos Municipais. Por não terem poder econômico e contarem com muitos membros do

---

<sup>21</sup> Disponível em: [https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/com-derrota-judicial-cpi-da-educa%C3%A7%C3%A3o-votar%C3%A1-relator-na-pr%C3%B3xima-semana-1.1084018?utm\\_source=Assinantes&utm\\_campaign=60a8e00a13-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2023\\_08\\_28\\_10\\_23&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_-60a8e00a13-%5BLIST\\_EMAIL\\_ID%5D&mc\\_cid=60a8e00a13&mc\\_eid=43df3c6454](https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/com-derrota-judicial-cpi-da-educa%C3%A7%C3%A3o-votar%C3%A1-relator-na-pr%C3%B3xima-semana-1.1084018?utm_source=Assinantes&utm_campaign=60a8e00a13-EMAIL_CAMPAIGN_2023_08_28_10_23&utm_medium=email&utm_term=0_-60a8e00a13-%5BLIST_EMAIL_ID%5D&mc_cid=60a8e00a13&mc_eid=43df3c6454). Acesso em: 29 de agosto de 2023. E <https://gauchazh.clicrbs.com.br/grupo-de-investigacao/noticia/2023/08/em-situacao-inedita-duas-cpis-na-camara-de-vereadores-apuram-os-mesmos-fatos-entenda-cll149k43009t015txmd49zfe.html>. Acesso em 29 de agosto de 2023.

governo, o que salta aos olhos é que os embates permanecem intramuros, não tendo observado, além das resoluções, pareceres e indicações, de uma grande relevância desses atores, ou melhor, possuem um grande domínio do assunto mas, não conseguem efetivar uma grande mudança legislativa.

Uma teoria que nos ajudaria a explicar isso seria a teoria dos veto players, de George Tsebelis que, em tradução nossa, definindo que “Veto player é a representação conceitual atribuída a atores políticos, individuais ou coletivos, que possuem a prerrogativa de impedir a aprovação de mudanças no status quo legislativo” (Tsebelis, 2002. p. 19). Logo, tal ator é importante na questão técnica e no sentido que congrega as instituições, dando espaço para as instituições, poder público e sindicatos em emitirem seus pareceres, resoluções e indicações.

Adicionalmente, temos a arena do Tribunal de Contas, que julga as contas do município, fazendo as recomendações necessárias<sup>22</sup>. Por não ter função jurisdicional (Britto, 2001. p. 7), também tem seu peso diminuído, mas não deixando de ser um ator importante no quesito de elaboração de relatórios, como a Radiografia da Educação Infantil, realizada desde 2010<sup>23</sup>.

### **5.18 Implementação da política de educação**

O desdobramento e materialização da política pública concernente à oferta de vagas em educação infantil revelam-se intrinsecamente modelados por uma constelação multifacetada de atores, cuja atuação é permeada tanto pela intersecção quanto pela divergência de suas esferas de competência e entendimentos ideológicos. O processo de implementação, abarcando um espectro que se estende desde a edificação do plano até sua efetivação nos espaços organizacionais, é influenciado pelas particularidades inerentes ao conteúdo e delineamento do próprio plano, assim como pelas dinâmicas subjacentes às entidades envolvidas. Dessa maneira, emerge a nuançada rede de atores, alicerçada nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, coadjuvada pelo Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Tutelar, estabelecimentos de

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2016/03/tribunal-de-contas-manda-prefeitura-elaborar-plano-para-corriger-problemas-na-educacao-infantil-5233498.html>. Acesso em 29 de agosto de 2023.

<sup>23</sup> Disponível em: [https://tcers.tc.br/cidadao/estudos\\_pesquisas/radiografia\\_educacao\\_infantil\\_2020/](https://tcers.tc.br/cidadao/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2020/). Acesso em 29 de agosto de 2023.

ensino, e, por vezes, pelo Tribunal de Contas do Estado.

Cada um desses agentes, amparado por sua estrutura funcional e carga normativa, abona uma dimensão específica do arcabouço da implementação. Os atores detentores de autoridade executiva assumem a tarefa da concretização prática das políticas delineadas no plano, de modo a refletir o comprometimento do Estado para com o acesso à educação infantil. O Legislativo, à medida que exerce o papel de legislador, é convidado a moldar os marcos regulatórios e alocar os recursos orçamentários indispensáveis à viabilidade da implementação. O Judiciário, munido da prerrogativa de tutelar os direitos fundamentais, posiciona-se como um contrapeso à inércia estatal e como fomentador da efetividade da política, mediante determinações judiciais que compelem a concretização de suas prerrogativas. O Ministério Público, enérgico zelador do interesse público, e a Defensoria Pública, defensora dos direitos daqueles em posição de vulnerabilidade, parecem competir entre si na fiscalização e na instauração de medidas para assegurar que os direitos das crianças à educação sejam concretizados.

Nesse contexto complexo, o Conselho Tutelar desempenha um papel crucial ao vigiar o cumprimento da política e intervir em situações de potencial violação dos direitos da criança. As escolas, por sua vez, adquirem protagonismo ao receber os alunos e executar o processo educativo, aplicando os preceitos delineados no plano. O Tribunal de Contas do Estado, ao avaliar a utilização dos recursos públicos, emerge como uma instância crucial para averiguar a utilização adequada dos meios destinados à política, coadjuvando na promoção da transparência e eficácia.

O intercâmbio de intenções, a convergência ou divergência de valores, bem como a interpretação do plano à luz das circunstâncias locais, materializam-se no cerne das interações entre esses atores. A conjugação das variáveis cognitivas e dos sistemas de ideias específicos sedimenta a natureza das ações e decisões dos implementadores, bem como das normas organizacionais, que ora constituem fatores de restrição, ora de fomento às ações empreendidas. A materialização da política pública de oferta de vagas em educação infantil, portanto, coaduna-se com um panorama multifacetado de atores cuja atuação, por vezes convergente, por vezes divergente, é responsável por traçar os contornos efetivos da consecução do direito fundamental à educação infantil.

Nesse diapasão, contribuem enormemente para o debate Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi (2013), por acreditarem que



a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. Isso pressupõe o seguinte: esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais (Lima; D'Ascenzi, 2013, p. 109).

A contribuição ímpar dos autores destaca a importância do burocrata de nível de rua, aquele que irá, de fato, pôr em prática a política pública. Esse conceito é importante pois conversa com o pluralismo estatal de Arantes (2019), no tocante que além de termos uma multiplicidade de atores, dentro de cada órgão há mais uma heterogeneidade de pensamentos, o que acarretará ações diferentes do planejado.

Essas ações podem ser norteadas pela simples vontade do implementador, por entender como correto ou pode também ser fruto de uma ambição interna ou externa, onde casos de magistrados e promotores atuando em conjunto têm surgido ultimamente e que o pano de fundo são fins políticos. Nesse sentido, 'a influência sobre o exercício de discricionariedade desses burocratas de nível de rua, considerando que são apontados tanto fatores institucionais e organizacionais como fatores individuais e relacionais' (Lotta, 2012. p. 22).

### **5.19 Alternativas de responsabilização do Estado pela falta de vagas**

Uma possibilidade viável para responsabilizar o Estado pela escassez de vagas na cidade de Porto Alegre é a interposição de uma ação civil pública, conforme já exposto em casos anteriores. A ação civil pública é uma ferramenta processual que visa a salvaguarda de interesses transindividuais e coletivos, tais como os direitos à educação e à infância, tendo como finalidade a proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Esse instrumento jurídico se mostra adequado para buscar a tutela efetiva dos direitos violados e a promoção de medidas que visem ao cumprimento das obrigações estatais no tocante à oferta adequada de vagas na Educação Infantil.

Outra possibilidade seria a propositura de mandado de segurança coletivo, previsto no artigo 21 da Lei nº 12.016/2009, que tem como finalidade proteger direito líquido e certo não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o

responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público (BRASIL, 2009).

Além disso, é possível a utilização do instituto da responsabilidade civil do Estado, previsto na Constituição Federal, que estabelece que o Estado é responsável por danos causados a terceiros por ação ou omissão dos seus agentes, neste caso, por não fornecer vagas suficientes em creches e pré-escolas (BRASIL, 1988).

Para a responsabilização do Estado é necessário demonstrar que houve a violação do direito à educação infantil, que o Estado agiu com culpa ou dolo, que houve o nexo causal entre a omissão do Estado e o dano sofrido pela criança e que o dano é efetivo e mensurável.

## **5.20 Impactos e consequências da falta de vagas na Educação Infantil em Porto Alegre**

A deficiência no provimento de vagas na Educação Infantil na cidade de Porto Alegre instaura um cenário com repercussões tanto no âmbito social quanto econômico, impondo uma análise detida das implicações derivadas dessa omissão estatal. Na seara social, a ausência de um acesso adequado à educação de qualidade na fase inicial da vida infanto-juvenil pode incutir efeitos perniciosos sobre o desenvolvimento global das crianças, acarretando potencialmente prejuízos ao seu rendimento acadêmico, saúde e bem-estar. Ademais, a sobrecarga experimentada pelas famílias que se veem compelidas a suprir a ausência de instituições educacionais para seus filhos, corroídas pela inexistência de alternativas adequadas de cuidado infantil, pode induzir estados de stress, fadiga e instabilidade emocional.

Para falar dos possíveis impactos e consequências da falta de vagas na Educação Infantil, é interessante que se traga à baila os principais impactos positivos, fazendo uma correlação de que se temos resultados positivos com a frequência da criança nas escolas, então não o encontramos quando da infrequência da criança.

Assim, Campos et al falam de um estudo longitudinal no Reino Unido, denominado "Effective Provision of Pre-school Education Project" (EPPE), que acompanhou uma amostra de três mil crianças com idades entre 3 e 7 anos, matriculadas em 140 instituições de educação infantil (EI), onde o estudo concluiu

que

a experiência em pré-escola, comparada a nenhuma experiência em pré-escola, favorece o desenvolvimento da criança, e esses efeitos ainda são evidentes no desenvolvimento intelectual e social durante os primeiros anos da escola primária; a duração da frequência (em meses) é importante, e o início antes dos 3 anos de idade relaciona-se com um maior desenvolvimento intelectual nas idades de 6 e 7 anos e com uma melhoria na autonomia, concentração e sociabilidade na entrada da escola primária aos 6 anos; a frequência em tempo integral não leva a melhores resultados para as crianças, em comparação com o meio período; as crianças mais pobres, em particular, podem se beneficiar significativamente de uma experiência pré-escolar de boa qualidade, especialmente se frequentam centros que recebem uma população heterogênea do ponto de vista da origem social; a qualidade das pré-escolas está diretamente relacionada a melhores resultados no desenvolvimento intelectual e sociocomportamental das crianças, e esses efeitos persistem nas avaliações realizadas aos 6 anos e mais; os centros que contam com pessoal mais qualificado, especialmente com uma boa proporção de professores treinados, possuem maior qualidade, e suas crianças apresentam maior progresso (Campos et al, 2011. p. 19)

De igual modo, as ramificações decorrentes da escassez de vagas na Educação Infantil podem reverberar a longo prazo nos domínios cognitivo e socioemocional das crianças. A disponibilização de vagas nesta etapa educacional emerge como um dispositivo fundamental para salvaguardar o direito à educação e propiciar a igualdade de oportunidades desde os primeiros estágios da vida. O segmento da Educação Infantil exerce, sem dúvida, um papel preponderante na moldagem das crianças como sujeitos cidadãos e na sua preparação para uma convivência harmoniosa na sociedade.

No que concerne à segurança e à integridade física das crianças, é imperativo ressaltar que a inscrição e a presença regular nas instituições de ensino de educação infantil desempenham um papel fundamental na identificação de situações de violência doméstica. Isso decorre da estreita relação estabelecida entre as crianças e seus professores, permitindo que estes profissionais, quando devidamente capacitados, possam observar indicadores de maus-tratos e, em conformidade com suas obrigações legais e éticas, relatar prontamente tais incidentes às autoridades competentes, tais como as forças policiais e o Conselho Tutelar.

No cenário econômico, as lacunas verificadas na oferta de vagas na Educação Infantil podem reverberar tanto para as famílias quanto para o próprio aparato estatal. A medida que o aporte destinado à Educação Infantil se constitui como um dos mais eficazes meios para debelar a desigualdade social e econômica, as vicissitudes apresentadas na supressão desse investimento podem perpetuar e

até agravar o quadro desigual em apreço. Adicionalmente, é imperioso mencionar que a carência de vagas afeta sobremaneira a economia local, uma vez que muitos genitores se veem compelidos a se desvencilhar do emprego ou a reduzir a carga laboral para desempenhar o cuidado parental, acarretando prejuízos tanto para as famílias quanto para as empresas.

Dentro deste espectro, é incontestável que a insuficiência de vagas na Educação Infantil pode fomentar um ciclo intergeracional de pobreza, tendo em vista que as crianças que se veem privadas do acesso a uma educação de qualidade na tenra infância carregam maior propensão a enfrentar obstáculos de natureza acadêmica no futuro, o que, por sua vez, limita suas perspectivas de inserção laboral e conquista de renda condigna. Destarte, investir de maneira substantiva na Educação Infantil apresenta-se como um expediente idôneo para promover a justiça social e mitigar as disparidades socioeconômicas, especialmente quando se considera a sensível vulnerabilidade das mães de origem humilde e afrodescendente em tal contexto.

### **5.21 Acesso à Justiça como ferramenta para garantir o direito à educação infantil**

A utilização do acesso à Justiça como meio para assegurar o pleno exercício do direito à educação infantil tem sido objeto de intenso debate no âmbito da doutrina jurídica. O direito de acesso à justiça constitui um direito fundamental inerente a todo indivíduo, devendo ser garantida a possibilidade de buscar a tutela jurisdicional sempre que ocorrer a violação de seus direitos. Nesse contexto, o acesso à Justiça desempenha um papel de destaque como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, a exemplo do direito à educação.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra o direito à educação como um direito fundamental, em conformidade com o artigo 208 do referido diploma legal. Desse modo, a utilização do acesso à Justiça pode configurar-se como uma via para exigir o pleno cumprimento das obrigações estatais no que tange à garantia do direito à educação infantil e também o instrumento que as instituições de justiça competem entre si pelos valores de suas corporações, conforme a ideia de pluralismo estatal de Rogério Arantes.

A fim de assegurar o efetivo acesso à Justiça como instrumento de promoção

e salvaguarda dos direitos infanto-juvenis, torna-se imprescindível a ativa participação da sociedade civil e dos órgãos encarregados de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes. Nesse contexto, os mecanismos de participação popular, tais como os conselhos tutelares e as associações de pais e mestres, assumem relevância no sentido de garantir a concretização dos direitos consagrados pela Carta Magna. Por conseguinte, é possível demandar do Estado a disponibilização de vagas na Educação Infantil, seja em instituições públicas ou privadas, visando promover a igualdade de oportunidades e propiciar o pleno desenvolvimento das crianças em todas as suas dimensões.

Portanto, é possível inferir que a utilização do sistema jurídico como meio de acesso à Justiça se configura como uma ferramenta indispensável para assegurar o direito à educação na primeira infância. Nesse contexto, é imprescindível que tanto a sociedade civil quanto os órgãos incumbidos de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes atuem de forma sinérgica, visando a exigir o cumprimento efetivo desse direito fundamental. O acesso à Justiça, sendo uma das vertentes de participação na esfera pública, revela-se essencial para a concretização dos direitos fundamentais e para a edificação de uma sociedade mais equitativa e democrática.

### **5.22 Desafios da implementação entre os agentes públicos e privados**

O direito à educação infantil é um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento humano e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Em Porto Alegre, como em muitas outras cidades do Brasil, a concretização desse direito enfrenta desafios complexos e multifacetados, que vão desde a definição das políticas públicas até sua efetiva implementação por parte dos atores públicos e privados. O primeiro desafio a ser destacado é a questão dos recursos financeiros e orçamentários destinados à educação infantil. A oferta de um ensino de qualidade para as crianças demanda investimentos significativos em infraestrutura adequada, capacitação dos profissionais da educação, aquisição de materiais pedagógicos e alimentação adequada. No entanto, é comum observar uma limitação de recursos, o que acaba por impactar a quantidade de vagas disponíveis e a qualidade do atendimento oferecido.

A superação desse desafio requer uma atuação coordenada entre os diferentes níveis de governo e o setor privado. O fortalecimento das parcerias

público-privadas pode ser uma alternativa para viabilizar investimentos adicionais na educação infantil, desde que sejam estabelecidos critérios claros de transparência e controle para evitar a mercantilização da educação e a desigualdade no acesso aos serviços educacionais.

Outro obstáculo relevante é a necessidade de uma maior articulação entre os diversos atores envolvidos na implementação das políticas educacionais. Os entes públicos (municipais, estaduais e federais), as instituições privadas e a sociedade civil precisam trabalhar de forma sinérgica e coordenada para garantir uma cobertura mais ampla e efetiva da educação infantil. A cooperação entre esses atores é essencial para evitar a duplicação de esforços, a fragmentação das ações e, principalmente, para assegurar a qualidade do ensino oferecido.

Também se evidencia como desafio a judicialização das políticas públicas de educação infantil. Embora o Poder Judiciário tenha um papel relevante na proteção dos direitos fundamentais, a excessiva judicialização pode gerar conflitos, atrasos na tomada de decisões e, conseqüentemente, dificultar a implementação das políticas educacionais de maneira consistente e planejada.

Para enfrentar essa questão, é crucial investir em mecanismos alternativos de resolução de conflitos e em uma maior atuação preventiva. A mediação e a conciliação, bem como os comitês para a produção de acordos extrajudiciais, podem ser meios eficazes para resolver litígios antes que eles cheguem ao judiciário, permitindo uma abordagem mais ágil e menos burocrática para resolver impasses.

Ademais, a formação de uma cultura de diálogo e cooperação entre os atores envolvidos é de extrema importância. A promoção de espaços de discussão e participação, nos quais sejam ouvidas as diferentes perspectivas e necessidades, é essencial para construir soluções mais efetivas e consensuais para os desafios da educação infantil.

Por fim, é crucial enfatizar a relevância de uma legislação clara, abrangente e atualizada que defina as responsabilidades de cada agente envolvido na promoção da educação infantil. Leis e políticas bem estruturadas são fundamentais para estabelecer parâmetros claros e metas alcançáveis, evitando a insegurança jurídica e garantindo a continuidade e o aprimoramento das ações voltadas para a educação das crianças.

Em conclusão, os desafios na garantia do direito à educação infantil em Porto Alegre requerem esforços coordenados, engajamento e comprometimento de todos

os atores sociais envolvidos. A superação desses desafios é crucial para assegurar que as crianças tenham acesso a uma educação de qualidade, promovendo o desenvolvimento integral e a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. A educação infantil não deve ser vista como um custo, mas sim como um investimento no futuro de nosso país.

### **5.23 Propostas**

Com base no que até aqui apresentamos, propõe-se a implementação de medidas para aumentar a oferta de vagas na educação infantil e aprimorar a qualidade do atendimento, através de ações como:

- a) **Realização do Censo Anual:** É imprescindível que os órgãos municipais competentes realizem anualmente um censo de todas as crianças em idade escolar, de acordo com critérios demográficos e socioeconômicos, a fim de identificar a demanda e distribuir estrategicamente as vagas nas instituições de ensino infantil. Essa ação garantirá o direito fundamental de acesso à educação próxima à residência, conforme previsto em legislação pertinente. Da forma como hoje é realizada pela Prefeitura – vide resposta via LAI – em contabilizar apenas as que buscam o serviço, tende a apresentar dados incompletos para a avaliação da política pública de educação infantil.
- b) **Comissões Interpoderes:** Propõe-se a criação de comissões especiais, compostas por representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, responsáveis por debater e enfrentar os desafios relacionados à escassez de vagas nas instituições de educação infantil. Essas comissões devem articular a participação da sociedade civil, o uso de instrumentos e instituições jurídicas, além de promover a organização política municipal. O objetivo é estabelecer um trabalho conjunto e efetivo na constituição de uma rede de proteção dos direitos sociais de acesso e qualidade da educação.
- c) **Ampliação e Criação de novas unidades:** É necessário investir na

ampliação e criação de novas escolas de educação infantil, com base nas demandas identificadas pelo censo anual. Essa medida deve ocorrer em áreas estratégicas, priorizando bairros ou regiões com maior carência de vagas. A ampliação e criação de escolas devem considerar critérios técnicos e normas específicas relacionadas à infraestrutura, recursos humanos qualificados e programas pedagógicos adequados às necessidades das crianças de 0 a 5 anos.

- d) **Valorização dos Profissionais da Educação:** Para garantir a qualidade do atendimento, é fundamental promover a valorização dos profissionais da educação infantil. Isso pode ser feito por meio de políticas públicas que ofereçam formação continuada, salários dignos, condições de trabalho adequadas e incentivos para aperfeiçoamento profissional. Além disso, é importante assegurar a implementação de diretrizes pedagógicas atualizadas e respaldadas cientificamente.
  
- e) **Monitoramento e Fiscalização:** Propõe-se o estabelecimento de mecanismos efetivos de monitoramento e fiscalização das instituições de educação infantil, por parte dos órgãos competentes. Esses mecanismos devem garantir a conformidade com as normas educacionais, a qualidade do atendimento e a segurança das crianças. A fiscalização deve ser realizada de forma periódica, com ações preventivas e corretivas, a fim de assegurar a efetivação dos direitos das crianças na educação infantil.

Essas propostas, que deverão ser mais bem exploradas em outros trabalhos, têm o objetivo de aumentar a oferta de vagas na educação infantil e promover a qualidade do atendimento, assegurando o pleno desenvolvimento das crianças e o exercício de seus direitos fundamentais na área educacional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante das evidências advindas de pesquisas acadêmicas brasileiras realizadas na última década, torna-se claro que a judicialização exerce efeitos



políticos, pedagógicos e jurídicos que interferem na implementação de políticas públicas e no modo de atuação do Poder Executivo, bem como no trabalho dos professores e gestores escolares ao lidarem com a crescente entrada de crianças nas instituições de ensino, sem a infraestrutura e o planejamento adequados. Apesar da judicialização ter contribuído pontualmente para a ampliação de vagas, não tem sido capaz de suprir a demanda crescente ao longo dos últimos anos, o que evidencia sua insuficiência no que tange ao atendimento e à garantia do direito coletivo a creches e pré-escolas. A adaptação em escolas já existentes também deve ser aventada.

As pesquisas demonstram a existência de desigualdades tanto em âmbito nacional quanto internacional na implementação desses direitos, mesmo com a existência de legislação que estabelece padrões mínimos de atendimento na educação infantil. Os efeitos da judicialização são perceptíveis também no aspecto pedagógico da primeira infância, colocando em risco a qualidade educacional.

A ampliação do direito ocorre gradualmente, à medida que a sociedade civil busca soluções para sua conquista e efetivação, tanto por meio de processos judiciais quanto extrajudiciais. Nesse contexto, é imperativo que os órgãos municipais responsáveis realizem anualmente o censo de todas as crianças em idade escolar, a fim de organizar adequadamente o número de vagas e instituições necessárias em cada localidade, assegurando assim o direito de estudar próximo à residência.

Ademais, propõe-se a necessidade de diálogo e união entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, por meio de comissões estruturadas para debater e enfrentar os desafios decorrentes da falta de vagas nas instituições de educação infantil para crianças de 0 a 5 anos. Essas comissões devem articular a participação da sociedade civil, dos instrumentos e das instituições jurídicas, bem como a organização política municipal, visando a estabelecer um trabalho conjunto capaz de constituir uma rede efetiva de proteção dos direitos sociais de acesso e qualidade da educação.

Em suma, a interação dinâmica e constante entre sociedade civil e Estado, pautada na reconstrução ou redefinição do espaço público, é essencial para garantir a equitativa concretização dos direitos populares. A colaboração entre os diferentes poderes e atores envolvidos, embasada em evidências científicas e jurídicas, é fundamental para promover a oferta de vagas na educação infantil e assegurar a

qualidade do atendimento, cumprindo, assim, com os preceitos de um Estado e uma sociedade comprometidos com a efetivação dos direitos fundamentais em âmbito educacional.

A discussão sobre qualidade na educação infantil deve centralizar-se nas crianças, considerando suas necessidades de desenvolvimento. Ao propiciar boas experiências nas creches e pré-escolas, garantimos o direito das crianças no tempo presente e contribuimos para o futuro e para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Investir na primeira infância beneficia toda a sociedade, refletindo o compromisso da gestão com a formação de cidadãos ativos. A agilidade do poder público em tomar decisões políticas é crucial para sanar desigualdades sociais e de acesso à educação. É necessário assumir compromissos que equilibrem acesso e qualidade, com escolhas estratégicas que atendam às necessidades de cada rede de ensino. Embora existam amparos legais e acadêmicos para ações voltadas à primeira infância, é preciso lutar para manter conquistas e avanços, especialmente diante de propostas que ameaçam a qualidade da educação infantil, como o ensino domiciliar e o voucher. A cooperação e vigilância de gestores, profissionais, organizações sociais e sociedade são essenciais para garantir a manutenção dos direitos estabelecidos e para buscar qualidade em todas as instituições de educação infantil no Brasil.

Em síntese, Taporosky e Silveira (2019) nos ajudam a sustentar que existem situações nas quais é admissível ao Poder Judiciário apreciar questões correlatas às políticas educacionais, especialmente quando se constata a ineficácia da Administração em assegurar o pleno exercício do direito à educação, notadamente no âmbito da Educação Infantil. Entretanto, conforme evidenciado neste estudo, há limites que devem ser observados pelo Poder Judiciário, a fim de evitar que ocorra uma suplantação indevida do papel desempenhado pela Administração Pública em sua atribuição constitucional.

A universalização da educação infantil em Porto Alegre é possível.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Eloísa Machado de; BAROSA, Ana Laura Pereira; FERRARO, Luíza Pavan. **A prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes nas cortes superiores Brasileiras**. São Paulo: Instituto Alana, 2022.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

AMIN, Andréa Rodrigues. **“Doutrina da Proteção Integral” e “Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente”**. Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos, v. 2, 2009.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2000. doi:10.11606/T.8.2000.tde-29122022-163250. Acesso em: 2023-08-27.

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, 25(1), 2019, 97–135. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>

ARAÚJO, Vania Carvalho de; NATAL, Cirlane Mara. **As possibilidades de uma esfera pública compartilhada nos Conselhos Municipais de Educação**. Revista Educação e Cultura Contemporânea, Vitória, v. 14, n. 34, p. 259-279, 2017.

AUER, Franceila; ARAÚJO, Vania Carvalho de. **Judicialização de vagas na educação infantil em tempo integral no município de Vitória (ES)**. Educação e Pesquisa, v. 48, 2022.

Azevedo, F. A.. (2006). **Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político**. Opinião Pública, 12(1), 88–113. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762006000100004>

BARBOSA, Maria Carmem Silveira et al. **Práticas cotidianas na educação infantil–bases para a reflexão sobre as orientações curriculares**. Brasília: Mec, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 out.1988.

BRASIL. **Lei federal nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Estatuto da criança e do adolescente. Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei federal nº 9.394**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei federal nº 12.527**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 18 de novembro de 2011

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil : pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília : MEC, SEB, 2006. 32 p.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação, 2006. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol\\_inf\\_eduinf.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf). Acesso em 20 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **RECURSO ESPECIAL Nº 575.280 - SP (2003/0143232-9)**. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrida: Município de Santo André. Relator: Ministro José Delgado, Brasília, 2 de setembro de 2004.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, v. 1, n. 9, p. 1-11, 2001.

CAMPOS, Maria Malta et al. **A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental**. Educação e Pesquisa, v. 37, p. 15-33, 2011.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. O orçamento e a “reserva do possível”: dimensionamento no controle judicial de políticas públicas. In: TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. D. A judicialização das políticas públicas e o direito à educação infantil. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, n. 48, p. 295-315.jan./mar. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.5585/EccoS.n48.8118>>.

CÔRREA, Luiza Andrade. **A judicialização da política de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo**. São Paulo: USP/Faculdade de Direito, 2014.

CRUVINEL, Gustavo Warzocha Fernandes. A judicialização de políticas públicas na educação infantil: ARE 639.337 AGR SP. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 53, 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. A judicialização da educação. **Revista cej**, v. 1, p. 32-45, 2009.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social**. Revista do Serviço Público, v. 39, n. 4, p. 63-78, 1982.

Dessen, M. A., & Polonia, A. da C.. (2007). **A família e a escola como contextos de desenvolvimento humano**. Paidéia (ribeirão Preto), 17(36), 21–32. <https://doi.org/10.1590/S0103-863X2007000100003>

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. 2013. p. 361-386.

HECKMAN, James J.; KARAPAKULA, Ganesh. **Intergenerational and intragenerational externalities of the Perry Preschool Project**. National Bureau of Economic Research, 2019.

KONZEN, Afonso Armando. **O direito à educação escolar**. O direito é aprender. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, p. 659, 1999.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 101-110, 2013.

LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

MARQUETTI, Adalmir Antonio. **Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre**. A inovação democrática no Brasil, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. -42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional90, de 15.9.2015. – São Paulo: Malheiros, 2016

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** / Alexandre de Moraes. - 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

PORTO ALEGRE. Plano Municipal de Educação de Porto Alegre, 2015.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 248, de 23 de janeiro de 1991.

PORTO ALEGRE. Lei nº 12.952, de 7 de janeiro de 2022.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito à educação e o pleno exercício da cidadania. **ComCiência**, Campinas, n. 111, 2009 . Disponível em <[http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-765420090007000008&lng=es&nrm=iso](http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-765420090007000008&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em : 08 jun. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

Silveira, A. A. D., Ximenes, S. B., Oliveira, V. E. de ., Cruz, S. H. V., & Bortoloti, N.. (2020). Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais. **Cadernos De Pesquisa**, 50(Cad. Pesqui., 2020 50(177)), 718–737. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053147019>. Acesso em 20 ago. 2023.

TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. D. **A judicialização das políticas públicas eo direito à educação infantil**. EccoS – Revista Científica, São Paulo, n. 48, p. 295-315.jan./mar. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.5585/EccoS.n48.8118>>.

TSEBELIS, George. **Veto players: How political institutions work**. Princeton University Press, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; CARVALHO, Maria Alice Rezente; melo; MELO, Manuel Palacio Cunha. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. São Paulo: Revan. 1999.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. **Judicialização de Políticas Públicas para Educação Infantil**. São Paulo: IDP Cursos e Projetos LTDA, 2011.

VIEIRA, Fabíola Sulpino. **Direito à saúde no Brasil: seus contornos, judicialização e a necessidade da macrojustiça**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9714/1/TD\\_2547.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9714/1/TD_2547.pdf)

WERLE, Flávia Obino Corrêa, Adriane Brill Thum, and Alenis Cleusa de Andrade. **"O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação."** Revista brasileira de Política e Administração da Educação 24.1 (2008).

XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 155-188, 2019.

## Anexos

### Solicitação 007900-23-97 COORDENAÇÃO GERAL DE DADOS E INDICADORES

No que tange à CGDI, respondemos as questões 1, ..... do solicitante:

1) *Qual é o contexto atual da Educação Infantil em Porto Alegre?*

De acordo com os últimos dados publicados no Observatório da Cidade de Porto Alegre (observapoa.com.br), que torna públicos os dados de monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME), considerando a população estimada<sup>1</sup> em cada faixa etária, em 2019:

\* 44,56% da população de 0a 3 anos ( etapa creche) era atendida em escola

\* 91, 42% da população de 4 e 5 anos (etapa pré-escola) era atendida em escola

A Secretaria Municipal de Educação (SMED), realiza, em paralelo a este acompanhamento, a medição do percentual de crianças atendidas, tendo como balizador não a população estimada para faixa etária, mas a demanda manifesta, ou seja, quantas crianças procuraram vaga em escolas públicas e/ou parceiras na cidade. Para tanto, a SMED realiza inscrições (entre os meses de outubro e novembro de cada ano) para aquelas famílias que desejam matricular seus filhos em vaga pública de educação infantil, com o intuito de levantar esta demanda e planejar-se para o atendimento. Seguem os dados consolidados do percentual de atendimento observado:

Percentual de Atendimento da Demanda de Educação Infantil 2016/2022

Ano	Creche	Pré-Escola	Total Ed Inf
2016	70.1%	100.0%	83.2%
2017	69.2%	99.0%	82.7%
2018	71.8%	100.0%	85.1%
2019	68.7%	100.0%	83.4%
2020	67.2%	100.0%	82.7%
2021	78.6%	100.0%	89.7%
2022	71,5%	100.0%	85,2%

Fonte:

SIE/RME

Demanda em tempo real (oficial do final de cada ano)

Vagas por nível (em 31/12 de cada ano)

Total de matrículas por escola

Data referência 31/12 de cada ano

1- Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Pnad- C/IBGE

2) *Quais são as principais dificuldades na oferta de vagas?*

3) *Qual é o histórico de investimentos, bem como o atual e futuro.*

4) *Qual é a região com maior déficit de vagas em educação infantil no município?*

Atualmente a região da cidade que tem mais crianças na lista de espera de Educação Infantil é a Região do OP 3 – Leste.

- 5) *Qual é a estratégia implementada para aumentar a oferta em educação infantil?*  
6) *Como é a relação com os demais atores (Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública sindicatos, Conselho Tutelar, Conselhos Municipais)?*

Em relação a solicitação de vagas escolares, o conselho tutelar envia suas solicitações através de e-mail própria para esse atendimento ([ct@smed.prefpoa.com.br](mailto:ct@smed.prefpoa.com.br)); o Poder Judiciário, Poder Legislativo e Ministério Público enviam ofício ao Gabinete da Secretaria; em relação a Defensoria Pública há um acordo extrajudicial para atendimento direto das solicitações.

- 7) *Quais são os entraves para o aumento da oferta de educação infantil?*  
8) *Qual é a diferença de custos de atendimento entre as EMEI's, ECEI's e vagas compradas nas escolas particulares?*

- 9) *Quais são as maiores dificuldades na oferta de vagas já existentes?*

A Equipe de Vagas não identifica dificuldades na oferta de vagas já existentes.

- 10) *Quais outras informações entendem como importantes para compreender a realidade e a perspectiva da Educação Infantil em Porto Alegre*