



GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 121

## JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: DIREITO E DESAFIOS

Rafaela Reis Azevedo de Oliveira – UFJF

Beatriz de Basto Teixeira - UFJF

### Resumo

Este trabalho apresenta resultados da pesquisa que analisou as ações da Promotoria da Infância e Juventude, e dos Conselhos Tutelares, para a garantia do acesso à Educação Infantil no município de Juiz de Fora - MG, que tramitaram entre 2009 e 2014. A pesquisa foi realizada por meio de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Como resultados, aponta-se a dificuldade do município em garantir o acesso à Educação Infantil, sobretudo da sub-etapa de creches, e o cumprimento de metas estipuladas em política nacional de educação; a inoperância da rede de proteção social da criança e do adolescente; e o movimento de (des)judicialização da educação, haja vista a entrada em cena de um outro ator para a exigibilidade do direito da criança: o poder legislativo.

**Palavras-Chave:** Educação Infantil; Judicialização da Educação; Ministério Público; Conselhos Tutelares; Poder Legislativo

A demanda judicial pela Educação é uma ação bastante recorrente nos dias atuais. Pesquisas acadêmicas (CASAGRANDE, 2008; SILVEIRA, 2008; CURY et al, 2009) e exploratória nos endereços eletrônicos dos Ministérios Públicos Estaduais, do Superior Tribunal de Justiça ou mesmo em jornais e revistas, permitem identificar uma crescente demanda dessa natureza. Isso decorre da ampliação de direitos dos indivíduos e de seus mecanismos de exigibilidade e a ocorrência da inconstitucionalidade do não atendimento ao direito à Educação. De fato, verificamos na esfera judicial demandas por acesso à escola pública, por transporte público para crianças e adolescentes, por garantia de material didático, por merenda escolar e até por questões bastante específicas, como o acompanhamento de aluno por professor habilitado em Libras.

Tomando a primeira etapa da Educação Básica, a Educação Infantil (EI) – 0 aos 5 anos, observa-se, de maneira geral, um crescimento de ações judiciais e de demandas aos órgãos municipais oriundas dos órgãos de defesa da criança e do adolescente, como são os Conselhos Tutelares e as Promotorias e Defensorias Públicas da Infância e Juventude. A demanda nessa etapa se caracteriza basicamente pela garantia de acesso,

sobretudo em sua primeira sub-etapa, às creches, que atendem crianças de 0 a 3 anos (CORREA, 2010; MATTOS, 2014).

A essa demanda, que não é exclusiva de Juiz de Fora, podem ser atribuídas algumas causas, como: a entrada da mulher no mercado de trabalho; a necessidade de guarda para as crianças; a Educação Infantil ter se tornado a primeira etapa da Educação Básica; as creches terem saído do âmbito assistencial e passado ao educacional; o ativismo judicial em situações de inconstitucionalidade; a focalização de políticas educacionais; a ampliação do tempo de escolaridade obrigatória, incluindo a etapa pré-escolar; e, ainda, o estabelecimento de metas de atendimento da Educação Infantil pelos Planos Nacionais de Educação (PNE) (KRAMMER, 2006; KULHMAN JR, 2004; ROSEMBERG, 1999).

Considerando as causas destacadas acima, o trabalho procurou responder à seguinte questão: a atuação de Promotorias da Infância e Juventude, bem como dos Conselhos Tutelares, tem contribuído para a efetividade do direito ao acesso à Educação Infantil, quando ele se encontra lesado pelo poder público? Com o objetivo de ajudar a responder esta questão, este texto está organizado da seguinte forma: em um primeiro momento, constrói-se um panorama da EI no Brasil, destacando o regime de colaboração como mecanismo do Estado Federal para realização de políticas públicas educacionais; em um segundo momento, apresenta-se a Judicialização como um mecanismo de garantia de direitos sociais, com atenção especial ao direito à educação; e, por fim, discute-se o processo de Judicialização da Educação Infantil, tendo como base a pesquisa realizada em Juiz de Fora-MG.

### **Educação Infantil: balanço das políticas públicas no Brasil e o regime de colaboração**

Há mais de uma década, Fúlvia Rosemberg (2002), ao discutir a atuação de organismos multilaterais e do Estado brasileiro nas políticas públicas para a EI, caricaturou a primeira etapa da Educação Básica com o título de “Rainha da Sucata”. Esse título teve como fundamento os investimentos ainda precários realizados pelos países em desenvolvimento nessa etapa de ensino. Além de “denunciar” esse baixo investimento, a autora destacava que, graças a isso, os espaços que recebiam crianças eram, em sua maioria, inadequados, os profissionais que atuavam não eram devidamente qualificados, e os materiais pedagógicos também eram bastante precários.

A Educação Infantil, apesar de ainda apresentar os problemas destacados por Rosemberg, passou por grandes avanços a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que lançou um novo olhar sobre a criança pequena. O atendimento à infância, que estivera historicamente atrelado a uma concepção de assistência, ou mesmo compensatória, é colocado na dimensão de um direito, o educacional. Conforme destaca Kramer, a criança, com a promulgação da CF/88, “deixa de ser alguém que não é (pelo menos nas discussões acadêmicas) e passa à condição de cidadã (pelo menos na letra da lei)” (KRAMER, 1996, p. 17).

Dentre os avanços decorridos da CF/88, destaca-se a organização de um quadro normativo abrangente, que se iniciou com a definição da Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Anos depois, em 2009, com a disposição da Emenda Constitucional nº59, a etapa de escolarização obrigatória foi ampliada, passando a abranger dos 04 a 17 anos, ou seja, tornando a segunda sub-etapa da EI, a pré-escola, como obrigatória e de direito público subjetivo. Prosseguindo, em 2013, foi implementada a Lei nº 12.796 que tornou a matrícula das crianças de 4 e 5 anos obrigatória por parte dos pais.

A Educação Infantil também figurou nas políticas educacionais mais recentes, como o PNE. Tanto na edição 2001-2010, como na edição 2014-2024, houve o estabelecimento de metas de atendimento para suas duas sub-etapas – creche e pré-escola. Identificou-se que, na execução do PNE (2001-2010), estavam previstos percentuais de atendimento tanto para a primeira, como para a segunda sub-etapa, que não foram alcançados pela maioria dos municípios. No PNE (2001-2010) a meta de acesso era ampliar a oferta de Educação Infantil de forma que 50% da população de até 03 anos e 80% das crianças de 04 a 05 anos fossem atendidas até o final da década. Ao final de 2010, a meta para a pré-escola havia sido conquistada, visto que 80% das crianças estavam matriculadas, contudo, nas creches, apenas 18%. Assim, no PNE 2014-2024, redefiniram-se as metas, sendo que para crianças de 04 e 05 anos era universalizar o atendimento no ano de 2016 e atender 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade até o ano final de vigência do Plano, em 2024.

Sabe-se que o atendimento à pré-escola encontra-se em vias de universalizar em boa parte dos municípios brasileiros, já que, desde a execução do PNE 2001-2010, tem havido esforços no sentido de ampliar a rede de atendimento. Ocorre, todavia, que o grande gargalo da Educação Infantil tem sido a sub-etapa de creches. Além de ser a

aquela com maior déficit de atendimento em todo o país, é a que demanda maiores recursos financeiros, haja vista a necessidade de uma infraestrutura adequada ao atendimento de bebês e a demanda por atendimento em tempo integral pela maior parte das famílias (PINTO, 2009).

Outro aspecto a ser destacado foi a inclusão da EI no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação, o Fundeb. A inclusão da etapa no Fundeb é um ganho significativo, tendo em vista que os investimentos na Educação Infantil foram sempre residuais, sobretudo durante a vigência do Fundef, que era destinado à única etapa que era obrigatória, o Ensino Fundamental. Muitos municípios admitiram, como no caso de Juiz de Fora - MG, que a grande demanda de acesso à Educação Infantil e o não investimento público nessa etapa se dera em função do que estava definido como prioridade de atendimento naquele momento.

No que compete à formação de profissionais que atuarão na Educação Infantil, a legislação previu a formação em nível superior (licenciatura em Pedagogia), sendo admitida a formação em nível médio, na modalidade Normal. A LDB, que trouxe esse dispositivo, ao fazer isso, equiparou a formação dos profissionais da Educação Infantil a dos profissionais dos primeiros anos do Ensino Fundamental, compreendendo, desse modo, a sua inclusão em um plano de carreira, a disponibilidade de formação continuada oferecida pelos municípios e a definição de um piso salarial. A Lei previu, ainda, a valorização desses profissionais em termos de seleção e contratação.

Por fim, destacam-se dentre os avanços para a Educação Infantil, a definição das Diretrizes Curriculares Nacionais e Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. A definição dessas Diretrizes e Referenciais Curriculares coloca, em definitivo, a Educação Infantil sob a guarda da Educação, a partir da definição de objetivos específicos para cada sub-etapa. Embora não seja o foco do trabalho, ressalta-se que esses componentes curriculares definidos não vieram isentos de um debate acalorado em torno do tema<sup>1</sup>. O grande dilema é pensar a concepção de ensino que está sendo oferecido nas instituições de Educação Infantil. Assim sendo, ela estaria a serviço

---

<sup>1</sup> Para maior aprofundamento sobre o tema, ver: 1) FARIA, Ana Lúcia Goulart; PALHARES, Marina Silveira (orgs.) **Educação Infantil pós LDB: rumos e desafios**. 6ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007;

2) CERISARA, Ana Beatriz. O Referencial curricular nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p.326-345.

de preparar a criança para o Ensino Fundamental, englobando o próprio formato de escolarização presente na etapa de ensino seguinte ou deveria se desenvolver em meio às suas próprias peculiaridades – tal como os documentos oficiais destacam – sob as dimensões do cuidar e do educar?

Historicamente, a Educação Infantil tem um caráter assistencialista, pois se destinava às crianças em situação de vulnerabilidade social ou era um lugar de guarda do filho da mãe trabalhadora (KULHMANN JR, 2004). Hoje, dada a insuficiência de vagas na rede pública de ensino, os municípios ainda têm focalizado o atendimento a crianças em condições socioeconômicas inferiores, adotando, como é o caso de Juiz de Fora, critérios de vulnerabilidade estabelecidos pelo Sistema Único de Assistência Social. De todo modo, entende-se que, apesar da necessidade de focalizar o atendimento a partir de critérios socioeconômicos, os avanços apresentados ao longo desta seção, dão condições de afirmar que houve importantes passos na direção de superar, em definitivo, a visão assistencialista da Educação Infantil. Conforme nossa legislação, a Educação Infantil visa o desenvolvimento integral da população de 0 a 5 anos de idade; é direito das crianças, e sua oferta é dever do Estado.

Ao que tudo indica, a Educação Infantil passou pelo seu próprio processo de reforma educacional (CERISARA, 2013), no qual foram definidas suas formas de financiamento, suas diretrizes curriculares e a formação mínima dos profissionais que devem nela atuar. Porém, ela não está isenta de desafios para que haja a oferta universalizada e de qualidade para as crianças de 0 a 5 anos. Um desses desafios é a definição clara do Regime de Colaboração instituído no nosso modelo de Estado Federado, sem o qual os municípios certamente não conseguirão cumprir as metas estabelecidas no PNE e, sobretudo, suprir a enorme demanda que se acumula há anos.

O modelo de Estado Federal resulta de um pacto ou de uma aliança entre as unidades territoriais, que optaram por compartilhar a soberania entre a União e os entes subnacionais. O Estado federativo brasileiro, nascido em 1889, inovou com a Constituição Federal de 1988, atribuindo aos municípios o *status* de ente federado, diferentemente da grande maioria dos Estados federais.

Para muitos pesquisadores da área de Ciências Políticas e da Educação, a cooperação estabelecida em Lei está muito longe de ser alcançada, tendo em vista a não definição clara de suas normas e de como ela deve de fato ser realizada. Para Cibele Franzese (2010), essa falta de clareza da Constituição, além de dificultar a

operacionalização das formas de cooperação, cria graves problemas de superposição de ações e *accountability* ao federalismo brasileiro. Crê-se, desse modo, que a ineficiência do pacto federativo/cooperativo disposto na CF/88 tem como causas “a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo” e “diferentes capacidades de governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes dificuldades financeiras, técnicas e de gestão existentes” (SOUZA, 2005, p. 112).

No que compete à Educação, Abrúcio (2013) destaca três aspectos dispostos na CF/88 que permitem o equilíbrio, dentro de uma lógica cooperativa, na execução deste direito, quais sejam: (i) a divisão de competências para a execução dos serviços educacionais; (ii) o estabelecimento de ação prioritária para cada ente federado, com a União ditando normas e diretrizes; (iii) e o estabelecimento de regime de colaboração.

Observa-se, todavia, que o estabelecimento de ação prioritária para cada ente federado foi definido tão somente com a EC nº 14 de 12 de setembro de 1996, que deu nova redação aos §1º e §2º do art. 211 da CF/88 e ainda incluiu mais dois parágrafos, os §3º e §4º, que afirmam sobre a atuação prioritária de cada ente federado e, ainda, sobre a importância de que estados e municípios se organizem em forma de colaboração para a universalização do ensino obrigatório.

Quanto ao estabelecimento de ações prioritárias para cada ente federado, a Constituição Federal de 1988 dispõe:

**Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.** (EC nº 14/96 e EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009).

§1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

**§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.**

**§3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e médio.**

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a **União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.** [...]

(BRASIL, 1988 – grifos nossos).

Observa-se, entretanto, que nem a Constituição, nem as Leis complementares definiram, até o momento, como esse regime de colaboração deve acontecer efetivamente. Em decorrência disso, observam-se políticas pouco eficazes de acesso e permanência na escola, além da pluralidade de redes/ sistemas de ensino com perfis socioeconômico, político e de capacidade técnica e financeira diferentes, seja na relação horizontal ou mesmo na vertical entre os entes federados.

Cumprir dizer que, quando os municípios brasileiros, na condição de entes federados, tiveram suas prioridades de atendimento e competência educacionais definidas, acabou-se criando um grande abismo na oferta de Educação Infantil, intensificada com a EC nº59/09, que tornou a pré-escola (4 e 5 anos) etapa obrigatória de escolarização. Isso porque aos municípios delegou-se a responsabilidade de atender prioritariamente a 11 dos 14 anos da Educação Básica definidos como obrigatórios, a despeito de estes serem os entes que possuem os mais baixos recursos.

Diante disso, a formalização clara de como o regime de colaboração deva acontecer, mais que uma normatização, é fazer com que os estados e a União, não operem pelo “desejo” de cooperar, mas que assim o façam efetivamente. Entende-se ser essa a saída para os municípios que, dado os avanços obtidos na Educação Infantil destacados nesta seção, somada às altas demandas por atendimento para essa etapa, têm sido comumente acionados pelos órgãos de defesa da criança e do adolescente para o cumprimento da Lei, contribuindo para a ocorrência da Judicialização da Educação Infantil.

## **A Judicialização da Educação**

Em linhas gerais, a Judicialização culminou com o surgimento dos Estados de Bem-Estar Social após a Segunda Guerra Mundial, demarcados pelo crescimento das demandas por garantia dos direitos sociais e expansão do Poder Judiciário.

De acordo com Cássio Casagrande, a Judicialização se define como

[...] a participação ativa de juízes e tribunais na criação e no reconhecimento de novos direitos, bem como no saneamento de omissões do governo [...] certa transposição para o judiciário de uma parcela dos poderes decisórios típicos do Legislativo e do Executivo, que vem se dando sobretudo a partir de uma publicização do direito, marcada pela ascensão do direito constitucional sobre o direito privado (CASAGRANDE, 2008, p. 16).

Além do Poder Judiciário, no Brasil, encontra-se a expressiva atuação do Ministério Público, instituição que desde a CF/88, teve redefinidas suas funções perante o Estado, tendo como premissa a defesa de pessoas em seu caráter individual (desde que haja interesse social), de grupo de pessoas e de toda sociedade, tão logo seja identificado a inconstitucionalidade de um direito (MAZZILLI, 2007). A redefinição das funções do Ministério Público no Brasil corroborou, de acordo com pesquisa realizada por Werneck Vianna (2003) para a definição de um dos atores mais presentes na proteção dos interesses coletivos e difusos, na provocação do Poder Judiciário, na realização de inquéritos civis e, ainda, na realização de acordos entre as partes, seja no âmbito judicial ou extrajudicial, logo, na garantia de direitos.

Mas como esse processo alcança a esfera educacional? Quando falamos de Judicialização da Educação, falamos da intervenção jurídica para a garantia de direitos educacionais que não estão sendo atendidos pelo Poder Executivo e/ou Legislativo, que, nesse caso, agem inconstitucionalmente. Dessa forma, a Judicialização da Educação, segundo Cury e Ferreira,

[...] ocorre quando aspectos relacionados ao direito à educação passam a ser objetos de análise e julgamento pelo Poder Judiciário. Em outros termos, a *educação, condição para a formação do homem é tarefa fundamental do Estado, é um dos deveres primordiais, sendo que, se não o cumprir, ou o fizer de maneira ilícita, pode ser responsabilizado* (MUNIZ, 2002, P. 211). Esta responsabilização com a intervenção do Poder Judiciário consolida o processo de *judicialização da educação* (CURY; FERREIRA, 2009, p. 8-9).

Convém, todavia, dizer que a Educação passou a ser objeto de análise e julgamento do Poder Judiciário considerando que o próprio legislador da Carta Constitucional de 1988, ao estabelecer inúmeros direitos dos cidadãos, estabeleceu, ainda, os remédios jurídicos para a sua proteção e garantia. E dentre as instituições possíveis de exigir a garantia dos direitos está o Ministério Público, que, conforme dito, em caso de inobservância do direito ao acesso à Educação, poderá ser acionado pela família, e reivindicar tal direito junto ao Poder competente.

Importa dizer, contudo, que não apenas o Ministério Público pode fazer essa reivindicação, mas também os Conselhos Tutelares, que são órgãos permanentes, autônomos e não jurisdicionais, que possuem representatividade e a função de garantir os direitos das crianças e adolescentes, conforme definido no Estatuto da Criança e do

Adolescente. Como um órgão mais próximo das comunidades, eles têm sido, inclusive, o primeiro local de busca de ajuda das famílias que reivindicam algum direito. Como possuem o poder de requisitar serviços, quando recebem a demanda, encaminham suas requisições ao poder público responsável; quando não solucionado o problema, comumente o encaminham para as instituições jurídicas.

Ressalta-se que, se a Judicialização significar entre nós o meio de garantir o acesso à Educação, de modo que o Judiciário atue em substituição ao Executivo determinando a realização de matrículas, a criação de vagas, contratação de professores, dentre outras ações, o objetivo de se construir uma cidadania ativa com cidadãos livres estará fadada ao fracasso. Contudo, torna-se inevitável apontar que vivemos num cenário de vida associativa ainda pouco expressiva, em que a efetividade dos direitos de interesses comuns é reduzida à representação definida nas eleições. Deste modo, a ocorrência da Judicialização serve como um sinal de alerta, de que é necessário repensar as políticas públicas na área, bem como a necessidade de definir o regime de colaboração, que entendemos ser essencial para que os municípios atuem na garantia do direito à Educação Infantil.

### **A Judicialização da Educação Infantil: o caso de Juiz de Fora-MG**

A pesquisa realizada no município de Juiz de Fora teve como motivação os resultados de outra, concluída em 2011, na qual foram levantados dados relativos a acesso, permanência e qualidade da educação referente a um período de 15 anos (1996 a 2011), com fins de identificar a atuação do Ministério Público na garantia do direito à educação no município. Essa pesquisa verificou que havia em Juiz de Fora uma demanda muito alta por vagas para a Educação Infantil, em especial para a sub-etapa de creche – em torno de 2 mil vagas. Além disso, verificou-se a atuação preponderante dos Conselhos Tutelares, a despeito da hipótese de que o Ministério Público seria o ator mais judicializante, como apontava a bibliografia sobre o tema (CASAGRANDE, 2008; WERNECK VIANNA, 1999).

Sendo uma demanda registrada não apenas no município de Juiz de Fora, mas no Brasil, de maneira geral (DAMASCO, 2008; POMPEU, 2005), a pesquisa que será detalhada agora, buscou analisar a atuação do Ministério Público, bem como dos Conselhos Tutelares na garantia do direito à Educação Infantil, considerando que, além

da grande demanda persistente na cidade, os municípios têm como norte o cumprimento das metas do PNE (2014-2024) para a primeira etapa da Educação Básica, conforme já exposto aqui.

Para a realização desta pesquisa, analisamos dados da Vara da Infância e Juventude (registros de sentenças), dos Conselhos Tutelares (relatórios de atendimento) e da Secretaria de Educação (dados de acesso à Educação Infantil). Além disso, realizamos entrevistas semiestruturadas com o promotor titular da Vara da Infância e Juventude e com o promotor responsável pela área civil da Infância e Juventude. Na secretaria de Educação, entrevistamos gestores do Departamento de Educação Infantil, o gestor responsável pela rede física e implementação do PROINFÂNCIA, e, por fim, com dois secretários de educação, o que estava ocupando a cadeira no momento da pesquisa e a secretária da gestão anterior. Entrevistamos 07 dos 12 conselheiros tutelares atuantes naquele período, sendo que eles se encontravam distribuídos na sede dos três conselhos presentes na cidade. E, finalmente, uma entrevista com o vereador e presidente da Comissão permanente de defesa da criança e do adolescente da Câmara Municipal, Jucélio Maria, que foi responsável por convocar, de maneira inédita no tocante ao tema, uma audiência pública em 2013 para tratar da ausência de vagas nas creches públicas de Juiz de Fora.

No tocante ao sistema municipal de ensino de Juiz de Fora, ele é composto por: escolas de Educação Infantil; escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental; creches públicas e creches conveniadas. Até o ano de 2014, existia no município apenas seis escolas exclusivas para a pré-escola, mas com a meta de universalizar o atendimento até 2016, em 2015 a Secretaria passou a contar com 12 instituições.

As creches públicas de Juiz de Fora estão, desde 2009, sob a responsabilidade da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), no que compete à execução das atividades, mantendo-se sob a responsabilidade da Secretaria a orientação pedagógica e o repasse de verbas públicas. Observa-se, contudo, que as creches, para atender a determinação da LDB, foram integradas à Secretaria de Educação apenas no ano de 2008, tendo em vista a dificuldade de repassar recursos da assistência social para a Educação, o vínculo empregatício dos funcionários da AMAC (que já eram responsáveis pelas creches) e o interesse da Associação em manter o serviço sob sua custódia (ZANETTI, 2009).

Ao todo, em 2014, a Secretaria contava com 21 creches públicas geridas pela AMAC, e 23 conveniadas, sendo: 04 creches conveniadas na modalidade “cessão de professores”; e 19 creches na modalidade “repasso de verbas”. Além disso, conforme destaca Castro (2013), algumas escolas municipais que atendem crianças de 4 e 5 anos também estavam oferecendo turmas de 3 anos.

Sobre a demanda para as duas sub-etapas da Educação Infantil<sup>2</sup>, tanto as supervisoras, quanto a chefe do Departamento de Educação Infantil não souberam precisar a demanda específica para a pré-escola, pois, segundo informaram, além de ser pequena, oscilava bastante, já que as vagas existiam, embora elas às vezes não atendessem a necessidade ou escolha dos pais. No que diz respeito à demanda por vagas em creches, observou-se que ela ainda é bastante alta. Em outubro de 2014 a rede continha 3.809 vagas em creches e uma demanda reprimida de 1.335 vagas.

Identificou-se, deste modo, que em Juiz de Fora a demanda por vagas em creches permanecia, considerando-se a pesquisa concluída em 2011. Porém, ao invés de isso significar uma possibilidade de crescimento das reivindicações jurídicas ou requisições dos Conselhos Tutelares em torno do direito, a pesquisa possibilitou um novo olhar sobre o tema. Ao que tudo indica, em Juiz de Fora, o processo de Judicialização passou por uma redefinição, tendo em vista a atuação dos órgãos de defesa da criança e do adolescente.

Especificamente, a pesquisa identificou uma fragilidade muito grande no que viria a se chamar “rede de proteção social da criança e do adolescente”. Observou-se que a Rede não se constitui enquanto tal, pois Conselhos, bem como a Promotoria Pública não se reconhecem como órgãos capazes de garantir a defesa dos direitos que estávamos analisando. Observou-se que os Conselhos Tutelares reconhecem os problemas relacionados à falta de vagas para Educação Infantil, identificando ações realizadas para ampliação das vagas, dentre as quais estão: o aumento do número de convênios com instituições particulares de ensino, a reestruturação dos espaços físicos já existentes e a construção de novas unidades de ensino. Assim, todos eles citaram as obras do PROINFÂNCIA do governo federal em parceria com os municípios, mas sem,

---

<sup>2</sup> A demanda por vagas é definida conforme a procura na Secretaria de Educação e cadastro nos Conselhos Regionais de Assistência Social – CRAS. Cumpre dizer que, segundo depoimento de Conselheira Tutelar entrevistada, Maria de Lourdes, a demanda pode ser muito maior, já que as famílias quando chegam aos CRAS são orientadas a se registrarem em outro programa para obtenção de outros benefícios, como o Vale Gás. Tal medida é feita, segundo a Conselheira, para não impactar o índice da demanda, já que não há vagas nas creches e número suficiente.

necessariamente, reconhecê-lo como uma política colaborativa entre os dois entes federados.

No que compete às obras do PROINFÂNCIA, cabe informar que, até o momento, o município foi beneficiado com dez projetos, criando a expectativa de ampliação de mais de 800 vagas novas em toda a rede. Entretanto, muitas obras estão em atraso devido a inúmeras razões, como: a geografia do próprio município, que não contribui para a adequação do projeto, conforme rege a política do governo federal; a decretação de falência das empresas contratadas para construir as unidades de ensino; os problemas na documentação dos terrenos destinados à obra; e os problemas de interesse dos bairros que receberiam unidades PROINFÂNCIA (MATTOS, 2014).

Retornando aos Conselhos Tutelares, identificou-se grande queixa em relação à forma como eles são tratados pelo Poder Público, reconhecidos pelo Poder Judiciário e o alcance que suas ações têm conseguido. Segundo seus depoimentos, além de não terem nenhum contato com o Ministério Público, seus pedidos têm sido engavetados, o que tem contribuído para um desencorajamento de atuação no tema, não apenas em relação a eles próprios, mas eles mesmos acabam desencorajando as famílias de investirem em um pedido feito através do Conselho Tutelar, já que eles não têm obtido retorno ou não têm sido ouvidos pelos órgãos competentes, com os quais poderiam atuar em parceria. Isso fica claro nos depoimentos reproduzidos a seguir:

O sistema de garantia e de direitos está completamente ilhado, um aqui e outro ali. [...] Outros Conselhos Tutelares que têm uma atuação de parceria com esses órgãos com liberdade de ir ao Ministério Público, de ir ao gabinete da juíza, são recebidos enquanto autoridades constituídas que são e aí o trabalho deslança, a coisa anda mais próxima. E isso a gente ainda não conseguiu aqui em Juiz de Fora (CT – Delfina, 2014).

[...]

“se você judicializar eu vou engavetar”. [...] Eu ouvi promotor falar na minha cara, ‘o que a senhora judicializar eu engaveto’. Eu cobre da juíza!” (CT – Maria de Lourdes, 2014).

Já no que compete ao Ministério Público, observou-se, do mesmo modo, uma descrença em relação ao trabalho dos Conselhos Tutelares. A princípio, o questionamento é que eles não reconhecem os limites de atuação da instituição e que também estão bastante desmotivados a atuarem. No mais, observou-se, também, que a promotoria tem atuado sobremaneira nos casos infracionais de crianças e adolescentes; que não há uma compreensão clara das políticas educacionais, indicando, inclusive, a

sub-etapa das creches como uma atividade mais de assistência que propriamente educacional.

A situação que nos chamou mais atenção, entretanto, está relacionada ao reconhecimento de que o Poder Executivo tem feito todas as ações possíveis para que o problema da grande demanda por vagas em creches e pré-escolas no município seja resolvido.

Desse modo, justifica-se o depoimento dos CTs, quando eles dizem que os pedidos têm sido engavetados. Na própria entrevista com o promotor ou mesmo com os secretários de educação, ficou claro que, apesar de a Secretaria de Educação comumente ser chamada a prestar contas sobre o problema e, até mesmo, ser chamada a cumprir a determinação de matricular crianças nas unidades de ensino, o Poder Judiciário e o Ministério Público têm como compreensão comum que o que é possível ser feito, está sendo feito.

Diante desse cenário, entendemos que em Juiz de Fora estaria havendo, apesar da crescente demanda por um direito educacional, não mais um processo contínuo de Judicialização da Educação Infantil, mas uma “desjudicialização”, tendo em vista que as instituições que poderiam atuar em prol da exigibilidade desse direito, não mais estavam fazendo isso.

Contudo, um elemento novo se apresenta nessa “briga” pela garantia do direito à Educação Infantil. A audiência pública convocada pelo vereador Jucélio Maria - PSB para discutir a ausência de vagas no município foi feita a partir do reconhecimento dos números da demanda do município, das metas estipuladas pelo PNE e, também, dos inúmeros pedidos que ele e demais vereadores recebiam diariamente em seus gabinetes de mães e pais solicitando vagas para seus filhos.

Alguns resultados positivos foram obtidos a partir dessa audiência pública. O primeiro deles foi a apresentação de um Plano de Expansão das escolas e vagas de Educação Infantil da Prefeitura Municipal e, também, a distribuição de vagas nas escolas conveniadas a partir da classificação da criança no Cadastro Único dos CRAS. Para o vereador, tal medida veio moralizar o atendimento, uma vez que as crianças passariam a ser atendidas pelo critério de vulnerabilidade social e não pela intervenção política de algum colega da casa legislativa.

## Considerações finais

Tomando por base a experiência identificada no município mineiro, é possível dizer que a atuação de Promotorias da Infância e Juventude, bem como dos Conselhos Tutelares, têm encontrado limites para garantir efetivamente o direito ao acesso à Educação Infantil. Além dos problemas de representatividade e de reconhecimento institucional que foram mencionados, a inatividade dos órgãos de proteção da Criança e do Adolescente observada, parte de uma justificativa do Poder Executivo de que tudo que é possível ser feito para ampliar o atendimento tem sido realizado. Isso é feito, inclusive, acatando as decisões judiciais de matricular crianças como excedentes nas escolas, o que contribui para a queda na qualidade do atendimento que é prestado e, até mesmo, coloca em risco não só as crianças, mas também o trabalho dos profissionais que com elas atuam. Essa justificativa apresentada ao Poder Judiciário e ao Ministério Público tem chegado aos Conselhos Tutelares como um freio às suas requisições, já que sabem do seu provável engavetamento.

Desse modo, resta-nos considerar, finalmente, a importância da efetividade de um regime de colaboração, que, se bem definido, em tese, colocará os municípios em condições reais de atender às demandas para a Educação Infantil. Sendo eles responsáveis por atender, prioritariamente, a 11 dos 14 anos de escolaridade obrigatória e mais 03 anos da primeira sub-etapa da Educação Infantil (as creches), a falta de colaboração técnica e financeira entre Estado e União, prevista na Constituição, coloca os municípios em uma situação bastante complicada, tornando improvável o cumprimento das metas do PNE, e na condição de educar pela via da Judicialização, sem, necessariamente, ofertar uma Educação de qualidade. Somado a esse quadro, resta-nos, por fim, pensar a garantia desse direito educacional, seja pelo regime de colaboração efetivo ou pela via judicial, num contexto de restrição orçamentária prevista para os próximos 20 anos.

## Referências Bibliográficas

ABRÚCIO, L. F. Federalismo e Educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios. ABMP. Todos pela Educação (orgs) **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>. Acesso em: 17 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 25 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013**. Altera a Lei 9.394 [...] para dispor sobre a formação de profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm)>. Acesso em 06 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.005 de 25 de julho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e da outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)> Acesso em: 03 de janeiro de 2015.

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

CERISARA, Ana Beatriz. O Referencial curricular nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p.326-345. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12935.pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

CORREA, Patrícia Santiago de Medeiros. A efetivação do direito à creche - a judicialização de uma política de gênero. **Anais do XIX Encontro Nacional do Conpedi**. Fortaleza, 2010. Disponível em: <<http://150.162.138.7/documents/277>> Acesso em 10 de janeiro de 2015.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília, v.1, p. 32-45, 2009.

DAMASCO, Denise Gisele de Britto. **O direito à educação**: atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo e Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010. 210pg.

INEP. **Sinopse do professor** (atualizado em 17/12/2012), 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em 04 de abril de 2013.

KRAMER, Sônia. Pesquisa Infância e educação: um encontro com Walter Benjamin. KRAMER, Sônia; LEITE, Maria Isabel (orgs). **Infâncias**: fios e desafios da pesquisa. Campinas, SP: Papyrus, 1996. Série Prática Pedagógica.

\_\_\_\_\_. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**. Vol. 27, n. 96 – especial, p. 797-818, out, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302006000300009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 12 de janeiro de 2013

KUHLMANN JR., Moysés. **Infância e Educação Infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Editora Mediação, 2004.

MATTOS, Clarice da Silva. **A Implementação do PROINFÂNCIA em Juiz de Fora e seus desdobramentos**. 147f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

MAZZILLI, H. N. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Perfil da Educação Infantil no Brasil: indicadores de acesso e condições de oferta. In: BRASIL.MEC. SEB. **Política de Educação Infantil no Brasil**: Relatório de avaliação. Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009. p. 121-168.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **Direito à educação**: controle social e exigibilidade judicial. Rio; São Paulo; Fortaleza: ABC, 2005.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**. n. 115, p.25-63, março, 2002. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742002000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 21 de janeiro de 2013

\_\_\_\_\_. Expansão da Educação Infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**. n.107, p.7-40, julho, 1999. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15741999000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 20 de janeiro de 2013

SILVEIRA, A. A. D. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP/AE)**/ Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Porto Alegre: ANPAE, v.24, n.3. p.537-55, 2008

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Revista Sociologia Política**, 24, p. 105-121, jun., 2005

ZANETTI, A. . Creches no sistema de ensino de Juiz de Fora: velhos dilemas e novas perspectivas, In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 24, CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3, **Anais... Local: Editora**, 2009. p.

WERNECK VIANNA L; CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WERNECK VIANNA, L; BURGOS, M. Revolução Processual do direito e democracia progressiva. In: WERNECK VIANNA (Org). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/ FAPERJ, 2003.