

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E SEU CONTROLE PELO  
JUDICIÁRIO: REFLEXÕES ACERCA DA IMPORTÂNCIA DO COMITÊ DE  
MONITORAMENTO NO CASO DAS VAGAS EM CRECHES NA CIDADE DE SÃO  
PAULO SOB A ÓTICA DO PROCESSO ESTRUTURAL<sup>1</sup>**

***PUBLIC POLICIES ON EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND THEIR CONTROL  
BY THE JUDICIARY: REFLECTIONS ON THE IMPORTANCE OF THE  
MONITORING COMMITTEE IN THE CASE OF DAYCARE VACANCIES IN SÃO  
PAULO CITY FROM THE PERSPECTIVE OF THE STRUCTURAL PROCESS***

*Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz<sup>2</sup>*

*Raissa Almeida Silva<sup>3</sup>*

**RESUMO:** O presente estudo, partindo da ótica do processo estrutural, procura fazer uma análise na decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo no controle de políticas públicas no "Caso das Creches" em que se buscava vagas em creches no município de São Paulo. Por isso, através da pesquisa, pretendeu-se desvendar o papel do Comitê de Monitoramento, instrumento visto em decisões estruturantes até então inédito no judiciário brasileiro. A relevância do tema se justifica pela fundamentalidade do Direito à educação infantil. Como principal resultado temos que a presença do Comitê de Monitoramento proporcionou grandes avanços de eficácia de efetivação do direito social à educação, tanto que foram criadas mais de 85.500 vagas em creches na cidade de São Paulo, cumprindo o que foi determinado no acórdão. Chegou-se a conclusão que o Comitê de Monitoramento, inspirado em um modelo de execução estrutural foi de suma importância para execução da decisão do TJSP, tanto que as determinações que constam na decisão foram cumpridas na íntegra, entretanto a demanda por vagas em creches cresce a cada ano. Foi utilizado o método dedutivo por meio de pesquisas doutrinárias, utilizou-se principalmente por artigos científicos, dissertações e teses, documentais, bibliográficas e jurisprudenciais.

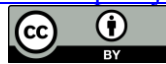
**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à educação; políticas públicas; comitê de monitoramento; processo estrutural, caso creche.

**ABSTRACT:** The present study, from the perspective of the structural process, seeks to analyze the decision of the São Paulo Court of Justice in the control of public policies in the "Caso das Creches" in which places in day care centers in the city of São Paulo were sought. Therefore, through the research, it was intended to unveil the role of the Monitoring Committee, an instrument seen in structuring decisions hitherto unheard of in the Brazilian judiciary. The relevance of the theme is justified by the fundamentality of the Right to early childhood education. As a main result, we have that the presence of the Monitoring Committee provided great advances in the effectiveness of the social right to education, so much so that more than 85,500 places were created in day care

<sup>1</sup> Artigo recebido em 25/05/2022 e aprovado em 11/09/2022.

<sup>2</sup> Doutora em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora dos Cursos de Mestrado e Doutorado em Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-MG. Itaúna/MG. Email: luanapedrosa@uol.com.br.

<sup>3</sup> Mestre em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Pós-graduada em Direito Penal Militar pela Universidade Cândido Mendes (2020). Graduada em Direito pela Universidade Católica de Minas Gerais (2019). Advogada. Itaúna/MG. E-mail: raissasilvaaadv@gmail.com.



centers in the city of São Paulo, fulfilling what was determined in the judgment. It was concluded that the Monitoring Committee, inspired by a structural execution model, was of paramount importance for the execution of the TJSP decision, so much so that the determinations contained in the decision were fully complied with, however the demand for places in day care centers grows each year. The deductive method was used through doctrinal research, it was used mainly for scientific articles, dissertations and theses, documents, bibliography and jurisprudence.

**KEYWORDS:** Right to education; judicial intervention; public policy; monitoring committee; structural process, day care case.

## 1 INTRODUÇÃO

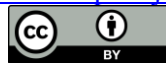
O artigo 6º da Constituição estabelece o rol dos direitos sociais, direitos que dependem de prestações positivas do Estado. Portanto, a criação e a implementação de políticas públicas são essenciais para sua efetivação. Deste modo, temos o Estado atuando de duas formas: por meio de sua função legislativa, para a criação de leis que proporcionem o acesso a esses direitos; e por intermédio de sua função administrativa, ao executar ações que contornam, ou necessitam complexo planejamento para a implementação das políticas públicas.

Todavia, as mais relevantes violações à ordem jurídica são causadas pelo próprio Estado por omissão pois, frequentemente, abstém-se de produzir a atividade legislativa necessária para regulamentar os comandos constitucionais (inatividade do Poder Legislativo) ou deixa de executar políticas públicas capazes de atender os direitos econômicos, sociais e culturais (do Poder Executivo).<sup>4</sup>

Visando sanar essa questão temos o processo estrutural que objetiva solucionar, por meio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, através de uma reformulação da estrutura burocrática que é a causadora ou, de alguma forma, a responsável pela existência da violação que origina o litígio. Essa reestruturação se dará por intermédio da elaboração de um plano aprovado pelo juiz e sua posterior implementação.<sup>5</sup> Foi o que ocorreu no caso das creches, objeto deste estudo ao se determinar a criação do Comitê de Monitoramento.

<sup>4</sup> SANTOS, Heloisa Couto dos. Educação infantil – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - apelação nº 0150735-64-2008-8.26002 (caso creches) – julgamento em 16 de dezembro de 2013. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Org). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017.

<sup>5</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, São Paulo, v.43, n.284, p. 333-369, out. 2018.



Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa é estudar o controle jurisdicional de políticas públicas na perspectiva do processo estrutural, notadamente as políticas voltadas para a educação infantil em razão do estudo do caso. Será realizada uma análise da execução da decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que determinou ao município o cumprimento de obrigação de criar 150.000 (cento e cinquenta mil) novas vagas em creches e pré-escolas infantis no período de três anos, bem como, de forma inédita, encarregou a Coordenadoria da Infância e Juventude de monitorar a criação das vagas assessorada por um Comitê de Monitoramento com representação do sistema de justiça, da sociedade civil organizada e de especialistas<sup>6</sup>. Essa inovadora forma de lidar com um problema de política pública tão complexo merece ser conhecida e difundida, tendo em vista seus efeitos positivos na política de ampliação de vagas na educação infantil.<sup>7</sup>

Assim, a pesquisa discorre acerca dos Direito Social à Educação e sua previsão no ordenamento. Em seguida, serão estudadas as políticas públicas de educação infantil e seu controle pelo judiciário na ótica do Processo Estrutural. Após, será analisado o julgamento do Caso das Creches de São Paulo, cuja decisão estrutural foi uma das pioneiras no país. Posteriormente, estudaremos o Comitê de monitoramento e serão traçadas reflexões sobre sua importância para a implementação da decisão. Por último serão apresentadas as conclusões sobre a pesquisa e as referências.

A escolha do tema justifica-se por sua atualidade e importância teórica e prática sobre o Direito à Educação: o direito das crianças de frequentar creches e pré-escolas e o direito dos pais e responsáveis a terem uma assistência ao trabalho. Esse direito vem sendo violado devido ao déficit de vagas, desse ponto de vista, é imprescindível um estudo que evidencie a importância do controle jurisdicional de políticas públicas voltadas à educação infantil.

Tendo em vista essa questão, o artigo foca no relacionamento entre o Judiciário e o Executivo em uma política pública específica: a de educação infantil. Analisaremos as

<sup>6</sup> Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Câmara Especial. *Apelação nº 0150735-64.2008.8.26.0002*. Relator: GUILHERME, Walter de A. Apelantes: Ação Educativa et al. Apelado: Município de São Paulo. Publicado no DJ de 16.12.2013. Disponível em: <<https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2018/11/AP-0150735-64.2008.8.26.0002-TJSP-1.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; XIMENES, Salomão Barros. *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.



estratégias oriundas do processo estrutural adotadas pelo Tribunal de São Paulo, notadamente a da fase de execução, diante dos litígios envolvendo as demandas por vagas em creches, a fim de refletir sobre a importância do comitê de monitoramento para implementação da decisão estruturante no caso das vagas em creches em São Paulo.

Por meio de pesquisa doutrinária, documental, legal e jurisprudencial, busca-se trazer reflexões aprofundadas e interpretações acerca do tema em questão, sobretudo, quanto ao impacto que o controle de políticas públicas pelo judiciário pode causar. A delimitação do problema teórico ocorreu a partir do método dedutivo, haja vista partir-se de uma concepção macro para uma concepção micro analítica, permitindo-se, portanto, a delimitação do problema teórico.

## **2. DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO**

O direito à educação infantil — creche e pré-escola — trata-se de direito social positivado pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental (art. 6º, CF), além disso a constituição estabelece que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família”, cujo cumprimento e efetivação são de atendimentos prioritários, nos termos do art. 208, inciso IV e art. 227, da CF/88, haja vista ser garantidor de outro direito fundamental: o direito ao trabalho dos pais ou responsáveis pela criança, previsto no art. 7º, XXV, CF/88.

Nesse sentido, como forma de regulamentação, foi editada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996) que estabelece o dever do Estado de garantir a educação infantil gratuita às crianças de até cinco anos de idade (art. 4º, II). A lei também aponta que a disponibilidade de vagas em creches (para crianças de até três anos de idade) e pré-escolas (para as crianças de quatro a cinco anos de idade) está a cargo dos municípios (arts. 11, V, e 30), cabendo à União, em colaboração com os entes subnacionais, estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil (art. 9, IV). A grande inovação da LDB foi o estabelecimento da educação infantil como a primeira etapa da educação básica (art. 29). Dessa



forma, a política deixa de ser vista como assistencial uma vez que a creche passa a ser um espaço não de guarda das crianças, mas de educação.<sup>8</sup>

Após a edição da aludida lei, foi criado — em 2001 — o Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº 10.172/2001), estabelecendo metas de atendimento em creches e pré-escolas a serem alcançadas até o ano de 2011. O referido plano estipulou que, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da população na faixa etária de creches (0 a 4 anos incompletos) e 80% (oitenta por cento) da população na faixa etária de pré-escola (4 anos completos a 6 anos) deveriam estar matriculadas até 2011.<sup>9</sup>

Nesse norte, o ECA — Estatuto da Criança e do Adolescente — enumera de forma expressa (art. 208), os direitos garantidos à criança e ao adolescente que, de não disponibilizados ou disponibilizados de maneira irregular, geram proteção judicial, com ações de responsabilidade. Entende-se então, que a exigência do direito à educação não se limita ao conceito compreendido pelo direito público subjetivo, ou seja, o período entendido como obrigatório.<sup>10</sup>

O estatuto compreende outros direitos garantidos à criança e ao adolescente, indo além do ensino obrigatório, principalmente por ser objeto de demanda judicial, notadamente, considerando os deveres jurídicos do Estado. Em seu capítulo “Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer” há a previsão na Constituição e na LDB do dever do Estado de garantir o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade (art. 54, IV).<sup>11</sup>

Observa-se então, que os direitos educacionais estão vastamente amparados pela legislação brasileira e a educação é o direito social mais tutelado em termos de proteção

---

<sup>8</sup> RIZZI, Ester Gamardella; Ximenes, Salomão Barros. *Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre a educação infantil em São Paulo*. São Paulo, 2014. Disponível em: <[https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo\\_EsterRizzi\\_SalomaoXimenes\\_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf](https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2021.

<sup>9</sup> RIZZI, Ester Gamardella; Ximenes, Salomão Barros. *Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre a educação infantil em São Paulo*. São Paulo, 2014, p. 8. Disponível em: [https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo\\_EsterRizzi\\_SalomaoXimenes\\_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf](https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf). Acesso em: 01 Nov. 2021.

<sup>10</sup> SILVEIRA, Adriana A. Dragone. *Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica*. *Jornal de políticas educacionais*, v. 5, n. 9, p.30-40, jan-jun, 2011

<sup>11</sup> SILVEIRA, Adriana A. Dragone. *Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica*. *Jornal de políticas educacionais*, v. 5, n. 9, p.30-40, jan-jun, 2011.



judicial<sup>12</sup>, entretanto, não temos a ampla efetivação desses direitos. Desta forma, se os direitos são previstos por um ordenamento jurídico, faz-se necessário que sua implementação ocorra pelo Poder Público, que deve exercer seus deveres principalmente em caso de omissão ou ação irregular.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E SEU CONTROLE PELO JUDICIÁRIO NA ÓTICA DO PROCESSO ESTRUTURAL**

Como vimos, tanto o texto constitucional quanto às normas infraconstitucionais estabelecem os princípios básicos da educação e outorgam ao legislador ordinário a elaboração das correspondentes políticas públicas. O acesso à educação, assim como aos demais direitos econômicos, sociais e culturais, obrigam a implementação de medidas políticas, legislativas e administrativas pelos poderes públicos para que estas sejam efetivadas. Por essa razão, a criação de políticas públicas determina o procedimento de ação do Estado para o controle e fiscalização da efetivação dos direitos sociais.<sup>13</sup>

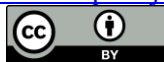
Nas palavras de Bucci, as políticas públicas podem ser definidas como “(...) a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”<sup>14</sup> A conceituação de política indica que esta não se confunde com o plano: “(...) a política é mais ampla que o plano e se define como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados.”<sup>15</sup> A lei, por sua vez, figura apenas como instrumento normativo pelo qual mais comumente se materializa a atuação desses agentes.

<sup>12</sup> DUARTE, C. S. *O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

<sup>13</sup> MELO, Maurício de Medeiros. Políticas Públicas de Educação e sua Implementação Pelo Poder Judiciário: acesso à educação infantil e ao ensino fundamental pela via judicial. *Revista Interface*. Natal, v. 3, n. 2, p.111-124, jul/dez, 2006.

<sup>14</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, v.34, n. 133, p. 89-98, jan/jun, 1997.p.91.

<sup>15</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, v.34, n. 133, p. 89-98, jan/jun, 1997.p. 95.



Grinover nos apresenta o conceito de políticas públicas dado pelo professor Oswaldo Canela Júnior para explicar que visam à realização dos objetivos do Estado. Para ele, as políticas públicas podem ser entendidas como conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas.

Trata-se de um grupo de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado. Como toda atividade política (políticas públicas) exercida pelo Legislativo e pelo Executivo deve compatibilizar-se com a Constituição, cabe ao Poder Judiciário analisar, em qualquer situação, e desde que provocado, o que se convencionou chamar de ‘atos de governo’ ou ‘questões políticas’, sob o prisma do atendimento dos fins do Estado (art. 3º da CF).<sup>16</sup>

Em relação ao planejamento e elaboração de políticas públicas de matéria educacional, a Constituição determina como fonte de financiamento a utilização de determinados percentuais sobre a receita oriunda de impostos dos estados e municípios, respectivamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212). A Constituição também estipula que a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório (art. 212, § 3º), bem como institui como fonte adicional de financiamento para o ensino fundamental público a contribuição social do salário-educação a ser recolhida pelas empresas na forma da lei.<sup>17</sup>

Ao compreender que a materialização dos direitos sociais se dá por meio da ampliação da ação do Estado, através da implementação de políticas públicas, o grande desafio tem sido o de estabelecer mecanismos para garantir a exigibilidade e o controle judicial do seu cumprimento, se tratando de políticas públicas voltadas à educação.<sup>18</sup>

Recorrer ao Poder Judiciário é uma das possibilidades de fazer valer este direito, conforme o que determina a própria CF/88: “A lei não excluirá da apreciação do Poder

<sup>16</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini WATANABE, Kazuo (Coord). O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.129.

<sup>17</sup> MELO, Maurício de Medeiros. Políticas Públicas de Educação e sua Implementação Pelo Poder Judiciário: acesso à educação infantil e ao ensino fundamental pela via judicial. *Revista Interface*. Natal, v. 3, n. 2, p.111-124, jul/dez, 2006.

<sup>18</sup> MELO, Maurício de Medeiros. Políticas Públicas de Educação e sua Implementação Pelo Poder Judiciário: acesso à educação infantil e ao ensino fundamental pela via judicial. *Revista Interface*. Natal, v. 3, n. 2, p.111-124, jul/dez, 2006.



Judiciário lesão ou ameaça a direito”.<sup>19</sup> A inexistência das políticas públicas poderá ser objeto de controle do Poder Judiciário, pois o que qualifica a existência de um direito social como direito pleno não é simplesmente a conduta cumprida pelo Estado, mas a existência de algum poder jurídico para que o titular do direito possa, em caso de descumprimento da obrigação devida, exigir a sua autuação. Desta forma, se temos direitos, devemos ter uma ação.<sup>20</sup>

O controle pelo judiciário durante muito tempo foi autolimitado pelos próprios tribunais, por estes entenderem que poder o Judiciário não poderia tomar parte no ato administrativo. Diversas manifestações desse poder, anteriores à Constituição de 1988, assumiram essa posição de autolimitação, chegando o STF na década de 60 a aprovar a Súmula 339, com o seguinte enunciado: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores sob o fundamento da isonomia”.<sup>21</sup> Súmula esta que não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, mas que ainda tem resquícios de aplicação.<sup>22</sup>

Contudo, o sistema de freios e contrapesos, previsto na Constituição de 1988, aponta para a ideia de que a separação dos poderes não é rígida havendo sempre a possibilidade de interferência recíproca, ou seja, além de cada poder exercer suas competências (funções típicas), estes fiscalizam as competências dos outros (exercendo funções atípicas, por exemplo).<sup>23</sup>

Destarte, não há violação à Cláusula da Separação dos Poderes (art. 2º, CF) quando da análise dessas questões pelo Órgão Judiciário, na medida em que a determinação judicial é mero reflexo dos preceitos da Constituição Republicana que foram descumpridos, não significando

<sup>19</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>>. Acesso em: 23 de mar 2022.

<sup>20</sup> ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

<sup>21</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 33. Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia. Diário da Justiça: Brasília, DF, 07 abril. 1960

<sup>22</sup> SANTOS, Heloisa Couto dos. Educação infantil – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - apelação nº 0150735-64-2008-8.26002 (caso creches) – julgamento em 16 de dezembro de 2013. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Org). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017.

<sup>23</sup> SANTOS, Heloisa Couto dos. Educação infantil – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - apelação nº 0150735-64-2008-8.26002 (caso creches) – julgamento em 16 de dezembro de 2013. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Org). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017.



administração e governo exercidos pelo Poder Judiciário, mas apenas controle da política pública não concretizada pelos demais Poderes Públicos, primeiros destinatários do comando constitucional, de maneira regular, satisfatória e efetiva.<sup>24</sup>

Ada Pellegrini Grinover argumenta que o Poder Judiciário, como forma de expressão do poder estatal no Estado Democrático de Direito, deve estar alinhado com os escopos do próprio Estado, encontrando-se constitucionalmente vinculado à política estatal. Neste sentido, defende o controle da constitucionalidade das políticas públicas pelo Poder Judiciário que o fará, “(...) tanto sob o prisma da infringência frontal à Constituição pelos atos do Poder Público, quanto por intermédio do cotejo desses atos com os fins do Estado”.<sup>25</sup>

O posicionamento mais representativo a favor da intervenção do Poder Judiciário no controle de políticas públicas vem do próprio Supremo Tribunal Federal, na ADPF 45-9, sendo representado pela decisão monocrática do Ministro Celso de Mello. Neste diapasão, o Judiciário brasileiro está autorizado pelo sistema jurídico a efetivar as normas constitucionais, sobretudo, as definidoras de direitos fundamentais. Normas estas que, diante de lacunas ou omissões inconstitucionais do poder público, poderão supri-las nos termos do art. 4º da LICC (através da analogia, dos costumes, dos princípios gerais do direito) e principalmente, através de uma interpretação criativa, dentro da hermenêutica constitucional, concretizando os preceitos constitucionais e aplicando-os diretamente à realidade social.

Esse entendimento supracitado tem fundamento sobretudo na dignidade da pessoa humana, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, que tem como um dos objetivos fundamentais a redução das desigualdades sociais (art.3º III da CF), objetivo que alcança o Judiciário, vez que este integra o Estado brasileiro, garantindo a efetividade dos direitos sociais.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> SANTOS, Heloisa Couto dos. Educação infantil – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - apelação nº 0150735-64-2008-8.26002 (caso creches) – julgamento em 16 de dezembro de 2013. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Org). O processo para solução de conflitos de interesse público, Salvador, Juspodivm, 2017.

<sup>25</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo (Coord). *O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.129.

<sup>26</sup> SANTOS, Heloisa Couto dos. Educação infantil – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - apelação nº 0150735-64-2008-8.26002 (caso creches) – julgamento em 16 de dezembro de 2013. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Org). O processo para solução de conflitos de interesse público, Salvador, Juspodivm, 2017.



Por outro lado, não compete ao juiz, sob a suposição de controlar a política governamental, avocar a competência discricionária dos demais Poderes, para decidir da conveniência e oportunidade para a solução ótima aplicável ao caso. Exorbitou o magistrado suas funções sempre que, sem fundamento jurídico que demonstrasse que a opção legislativa ou da administração pública não é a melhor para o caso, anulá-la para ordenar a adoção de outra política. Mas, fora essa hipótese, sempre cumprirá ao Judiciário investigar o ato administrativo, para examinar sua legalidade.<sup>27</sup>

Cabe ainda salientar que a formulação das políticas públicas é reservada, em regra, ao Poder Executivo, sendo imprópria a atuação judicial na conformação das políticas públicas. Todavia, a possibilidade de submeter uma política pública a controle jurisdicional é, segundo Bucci, inquestionável, pois, o “(...) Judiciário tutela as políticas públicas na medida em que elas expressam direitos”.<sup>28</sup>

No que diz respeito aos objetos que podem ser alvo de controle jurisdicional, quando se trata de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais, Barcellos aponta: fixação de metas e prioridades; resultado final esperado; quantidade de recursos a ser investida; atendimento ou não das metas fixadas pelo próprio Poder Público; eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos.<sup>29</sup>

Deste modo, as políticas públicas são ações ou inações que o Estado desenvolve e que têm como meta final contribuir para que os direitos sociais do cidadão sejam devidamente assegurados. Desta forma, políticas públicas educacionais são ações ou inações do Estado na área da educação. Falando de educação, estamos também falando de relações humanas, pois é sabido que esse conceito ultrapassa o ambiente escolar.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> SANTOS, Heloisa Couto dos. Educação infantil – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - apelação nº 0150735-64-2008-8.26002 (caso creches) – julgamento em 16 de dezembro de 2013. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Org.). O processo para solução de conflitos de interesse público, Salvador, Juspodivm, 2017.

<sup>28</sup> BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.31.

<sup>29</sup> BARCELLOS, A. P. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, I.W.; TI MM, L. B. (Org.). Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

<sup>30</sup> NANNI, Giovanni; DOS SANTOS FILHO, José Camilo. Importância da Avaliação das Políticas Públicas Educacionais. Instrumento: Revista de Estudo e Pesquisa em Educação, v. 18, n. 1, 2016.



Para se entender a atual situação da educação brasileira, é preciso entender o seu contexto histórico permeado — como mostra Saviani — por perspectivas, limites e discontinuidades.<sup>31</sup> No decorrer de sua história de cinco séculos, a educação brasileira passou mais por etapas de desvalorização do que de valorização e a consequência tem sido a continuidade da discontinuidade das boas políticas de educação do país.<sup>32</sup>

Essas etapas trouxeram importantes contribuições para o cenário da educação brasileira, mas ainda limitadas em razão do atraso educacional histórico do país. No entanto, é de suma importância que as mesmas sejam avaliadas com o objetivo de oferecer resultados não só úteis como também confiáveis e transparentes, assim apenas os programas, projetos e políticas que demonstraram sua eficiência e eficácia são mantidos, direcionando dessa maneira a utilização correta e eficiente dos recursos aplicados.<sup>33</sup>

Voltando, então, à judicialização é preciso frisar que não apenas condutas comissivas ilegais são passíveis de controle e apreciação jurisdicional, mas também a desídia, a omissão, a inércia ou a proteção insuficiente ou incompleta de um direito individual ou coletivo pelos órgãos públicos. E isso se deve muito aos princípios assegurados na própria Constituição Federal, quais sejam, o princípio da inafastabilidade da jurisdição e o princípio do acesso à justiça, em sentido formal e material (art. 5.º, inciso XXXV, CF).

Portanto, é o próprio Estado Democrático de Direito que legitima o controle judicial das omissões do Poder Público, cabendo ao Judiciário — na jurisdição constitucional das liberdades — desenvolver e efetivar as normas constitucionais para a plena realização dos direitos fundamentais, viabilizando políticas públicas ante a omissão inconstitucional dos órgãos de direção política. Com isso, os direitos sociais prestacionais passam a ser objeto de judicialização.

<sup>31</sup> SAVIANI, D. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. Revista de Educação, Campinas, n. 24, p. 7-16, Campinas, 2008.

<sup>32</sup> DOS SANTOS FILHO, José Camilo; NANNI, Giovanni. Importância da Avaliação das Políticas Públicas Educacionais. Revista de Estudo e Pesquisa em Educação, Juiz de Fora, v. 18, n. 1, p.126-138, jan-jun, 2016.

<sup>33</sup> DOS SANTOS FILHO, José Camilo; NANNI, Giovanni. Importância da Avaliação das Políticas Públicas Educacionais. Revista de Estudo e Pesquisa em Educação, Juiz de Fora, v. 18, n. 1, p.126-138, jan-jun, 2016.



Todavia, "(...) não raras vezes, a tutela jurisdicional se dá de modo inadequado, desigual e prejudicial a estes direitos"<sup>34</sup> uma vez que o processo civil é tradicionalmente compreendido como um modelo bipolar, por ter como característica conflitos que envolvem disputas entre duas partes, cuja sentença abrange — na maioria das vezes — somente as partes do processo.

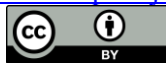
Desse modo, a forma tradicional é entendida como incapaz de tutelar direitos de interesse público, como políticas públicas. Apoiada nesse entendimento, desponta um novo meio processual de tutelar direitos, através do "(...) processo e decisão estrutural - *structural injunction*, busca-se a concretização de direitos fundamentais, por meio de implementação de políticas públicas ou resolução de litígios complexos" <sup>35</sup> e, assim, atribuir total executoriedade aos valores constitucionais.

De acordo com Edilson Vitorelli, o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende — pela atuação jurisdicional — a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.<sup>36</sup>Essencialmente, o processo estrutural tem como desafios: 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o

<sup>34</sup> COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017, p.405

<sup>35</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 46, jan./abr. 2017.

<sup>36</sup>VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*. 2018. p. 333-369.



qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.<sup>37</sup>

Embora seu desenvolvimento tenha origem no *Common Law* dos EUA, os processos estruturais respondem a necessidades que se verificam em diferentes sociedades, inclusive de *Civil Law*: são exemplos clássicos o caso *Brown v. Board of Education*, quando em 1954 a Suprema Corte norte-americana entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base num sistema de segregação racial. Ao determinar a aceitação da matrícula a Suprema Corte deu início ao que se chamou de *structural reform*.

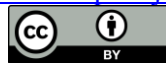
Outro caso típico de um processo estrutural pode ser bem evidenciado pelo "caso Mendoza", julgado pela Suprema Corte da Nación Argentina. Francisco Verbic, aponta que o caso *Mendoza, Beatriz y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/ Daños e Perjuicios* que visa à descontaminação do rio Riachuelo é o exemplo mais importante sobre a experiência do uso de um remédio estrutural na Argentina. De acordo com o autor, a estrutura é objeto da decisão proferida caso possua instrumentos de controle de sua implementação, o que lhe confere um interesse para a nossa pesquisa, por se tratar de mecanismo semelhante ao visto no caso das creches.<sup>38</sup>

Outra semelhança consiste na realização da primeira audiência pública em ambos os casos, fato que fez com que o rito nele previsto fosse aplicado a todas as audiências subsequentes ao longo do processo. Além do mecanismo das audiências públicas, no caso Mendoza, a Suprema Corte Argentina designou o *Defensor Público del Pueblo de la Nación* para coordenar grupo colegiado formado pelas organizações não governamentais que participaram do processo. As atribuições do grupo colegiado consistem em ouvir sugestões da população e lhes dar encaminhamento, bem como receber informações e formular propostas concretas para o melhor alcance dos objetivos traçados no programa a ser executado pela *Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo* (ACUMAR)<sup>39</sup>. Mecanismo semelhante temos no

<sup>37</sup>VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, São Paulo, v.43, n.284, p. 341, out. 2018.

<sup>38</sup> VERBIC, Francisco. Execução de sentenças em litígios de reforma estrutural na República Argentina: dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia dessas decisões. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 305, p. 403-424, jul, 2020.

<sup>39</sup> VERBIC, Francisco. "El remedio estructural de la causa "Mendoza". Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación". In: GRINOVER, Ada



caso das creches, com a criação do Grupo de Trabalho Interinstitucional Sobre Educação Infantil (GTIEI), tendo como participantes a ONG Ação Educativa — uma das criadoras do Movimento Creche para Todos —, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e do Ministério Público Paulista.

Em síntese, como foi demonstrado neste tópico, é evidente que se as condições de efetivação do direito social à educação dependem de ações estatais concretas, sem as quais o programa social nelas contido não se realiza, constituindo um dos fundamentos do Estado de Direito Social: a possibilidade de participação de todos nos bens da coletividade e uma melhor distribuição desses bens. Se essa participação for negada — pois o Poder Público não organiza sistemas adequados para atender à demanda dos grupos mais despidos de poder, por exemplo —, deve-se buscar proteção jurídica para corrigir esta situação indesejada.<sup>40</sup> Foi o que ocorreu no caso das vagas de creches na cidade de São Paulo que será estudado no próximo tópico.

#### **4. O CASO DAS CRECHES DE SÃO PAULO E A INAUGURAÇÃO DE UMA DECISÃO ESTRUTURAL**

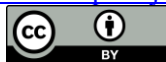
Os dados retirados dos censos demográficos revelam que entre os anos de 2010 e 2014 o município de São Paulo não atendeu aos planos de metas regulamentados pelo Governo Federal que estabelecem a quantidade de vagas em creches e pré-escolas. Esses dados confirmaram os fortes indícios do grande desrespeito ao direito à educação infantil (através dos responsáveis pelas crianças e bem como das filas de espera por creches e pré-escolas, que foram a público).<sup>41</sup> Heloisa Couto dos Santos registra que de acordo com o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, residiam no Município de São

---

Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 295/296.

<sup>40</sup> DUARTE, C. S. *O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

<sup>41</sup> RIZZI, Ester Gamardella; XIMENES, Salomão Barros. *Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre a educação infantil em São Paulo*. São Paulo, 2014, p. 14. Disponível em: <[https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo\\_EsterRizzi\\_SalomaoXimenes\\_litigioestrategicoeducacaooinfantil.pdf](https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaooinfantil.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2021.



Paulo, 714.891 crianças com idade de matrícula em creche e 298.503 com idade de matrícula na pré-escola.

No mesmo ano, de acordo com o censo escolar (MEC/INEP), existiam no Município de São Paulo, somando-se as instituições públicas e privadas, 245.182 matrículas em creches e 252.206 matrículas em pré-escolas. Em breve análise, se vê que as matrículas registradas em creches correspondem a apenas 34,3% das crianças na faixa etária. Os dados oficiais relatam que a demanda não atendida chegou, em junho de 2012, a 148.185 crianças com idade até 4 anos incompletos e 6.328 crianças com idade entre 4 e 6 anos incompletos, totalizando 154.513 crianças.

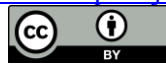
Os dados analisados em 2011 mostraram que 321.524 crianças, com idade de até 4 anos incompletos, não se encontravam, nem matriculadas, nem cadastradas. Em 2014 o Município ofereceu vagas para apenas 39% da população.<sup>42</sup> Deste modo, buscando sanar a insuficiência de vagas para acolher crianças em idade de se matricular em creches e pré-escola e, depois de vários esforços ineficazes de entendimento entre o Movimento Creche Para Todos e o Poder Público, o movimento propôs duas Ações Cíveis Públicas (ACP) em 2008 e 2010 contra a prefeitura de São Paulo.<sup>43</sup>

As ACPs pediam a matrícula de crianças cadastradas na fila de espera e propunham uma mudança do parâmetro decisório até então vigente. A primeira ACP pedia liminarmente a matrícula de 736 crianças e a apresentação de plano de expansão de vagas e de construção de unidades de educação infantil. A ação pedia que fosse determinado à prefeitura a implementação do plano apresentado ao Judiciário que respeitasse as metas de expansão inscritas no Plano Nacional de Educação – 50% da população de 0 a 3 anos.

Em 2010, foi proposta outra ACP pelo mesmo movimento que reafirmou o conteúdo das anteriores e requereu a atribuição de um prazo limite de espera na fila e a adição de uma previsão específica na Proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Plano Plurianual (PPA),

<sup>42</sup> SANTOS, Heloísa Couto dos. Educação infantil – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - apelação nº 0150735-64-2008-8.26002 (caso creches) – julgamento em 16 de dezembro de 2013. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Org). *O processo para solução de conflitos de interesse público*, Salvador, Juspodivm, 2017, p. 558.

<sup>43</sup> Ação Civil Pública proposta junto à Vara da Infância e da Juventude do Foro Regional de Santo Amaro – São Paulo, Proc. n. 002.08.150735-6; e Ação Civil Pública proposta junto à Vara da Infância e da Juventude do Foro Regional de Santo Amaro – São Paulo, Proc. n. 002.10.063099-7.



objetivando com isso resguardar recursos do orçamento da prefeitura para o plano de ampliação de vagas. Vale ressaltar que tanto as ACPs de 2008 como as de 2010 tinham como fundamentos a alteração no padrão decisório do Judiciário Paulista, para ir além do privilégio do acesso à educação infantil apenas por meio individual e somente para aqueles que iam ao judiciário, para a garantia do direito a todas as crianças, por meio de um processo estruturante.

A ação foi extinta inicialmente sem resolução de mérito, por impossibilidade jurídica do pedido, sob o fundamento de que o Poder Judiciário não poderia invadir a discricionariedade administrativa. Na fundamentação da sentença extintiva estava a justificativa de que:

Não cabe ao Poder Judiciário [...] obrigá-la [a administração pública] a apresentar plano para ampliação de vagas e de construção de unidades de educação infantil. [...] O princípio da separação funcional dos poderes (Art. 2º, Constituição Federal) deve ser mantido.<sup>44</sup>

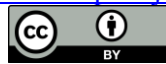
Em face dessa decisão, foi interposta apelação julgada em maio de 2009 pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, cujo acórdão anulou a sentença de primeiro grau e determinou o retorno dos autos à primeira instância para instrução e novo julgamento.

Todavia, ao retornar à primeira instância a Ação Civil Pública foi processada e, em 2012, foi proferida nova sentença que também extinguiu o feito sem resolução com relação ao pedido de obtenção de vagas para 736 crianças, uma vez que os referidos menores já se encontravam matriculados em instituições de ensino, bem como determinou a improcedência dos demais pedidos de obrigação de fazer, pagamento de multa e indenizações às crianças.<sup>45</sup>

Também em 2012, houve dois acontecimentos importantes para a questão da judicialização da política de educação infantil no município. O primeiro foi à criação do Grupo de Trabalho Interinstitucional Sobre Educação Infantil (GTIEI), juntando a ONG Ação Educativa — uma das criadoras do Movimento Creche para Todos —, a Defensoria Pública

<sup>44</sup> RIZZI, Ester Gamardella; Ximenes, Salomão Barros. *Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre a educação infantil em São Paulo*. São Paulo, 2014, p. 14. Disponível em: <[https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo\\_EsterRizzi\\_SalomaoXimenes\\_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf](https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2021.

<sup>45</sup> RIZZI, Ester Gamardella; Ximenes, Salomão Barros. *Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre a educação infantil em São Paulo*. São Paulo, 2014. Disponível em: <[https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo\\_EsterRizzi\\_SalomaoXimenes\\_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf](https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2021.



do Estado de São Paulo, o Ministério Público Estado de São Paulo, o Grupo de Trabalho Educação da Rede Nossa São Paulo e dois escritórios de advocacia.<sup>46</sup>

O grupo foi formado partindo da visão de que diversas instituições estavam agindo, em grande parte de modo desvinculado e em oposição, objetivando garantir o direito à educação infantil e a necessidade de intervenção na política pública vigente e no padrão decisório do Judiciário. Também foi implementada a estratégia de judicialização coletiva a partir de 2008, além de reforçar o diálogo interinstitucional entre atores do sistema de justiça e da sociedade civil organizada.<sup>47</sup>

Diante deste cenário, as entidades autoras da ação civil pública interpuseram novamente recurso de apelação reiterando o pedido principal contido na inicial, qual seja, criação de 150.000 vagas em creches e pré-escolas. Considerando as eleições municipais ocorridas em 2012, vencidas por Fernando Haddad, cujo Plano de Metas da PMSP e o PPA (2014 – 2017) do município havia a previsão de criação de 150.000 novas vagas no sistema de educação infantil. A Câmara Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao julgar o recurso de apelação em abril de 2013, decidiu pela conversão do julgamento em diligência, remetendo-se os autos para a conciliação.

Após tentativa de conciliação infrutífera, o Desembargador Relator Samuel Júnior designou, em medida pioneira, audiência pública em que foram ouvidas as partes: especialistas em educação infantil e representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública.<sup>48</sup> Podendo ser considerada uma característica do processo estrutural, percebe-se que a Audiência Pública realizada nesse caso pode ser entendida como uma interferência jurisdicional dialógica, nos termos propostos por César Rodríguez Garavito.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; XIMENES, Salomão Barros. *Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública*. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n.29, p. 155-188, maio-agosto, 2019.

<sup>47</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; XIMENES, Salomão Barros. *Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública*. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n.29, p. 155-188, maio-agosto, 2019.

<sup>48</sup> RIZZI, Ester Gamardella; Ximenes, Salomão Barros. *Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre a educação infantil em São Paulo*. São Paulo, 2014, p. 14. Disponível em: [https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo\\_EsterRizzi\\_SalomaoXimenes\\_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf](https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf). Acesso em: 01 Nov. 2021.

<sup>49</sup> GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de Los fallos sobre derechos sociales. Revista Argentina de Teoría Jurídica, Buenos Aires, v.14, n.2, p.1-27, dez, 2013.



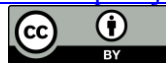
Segundo Ester Gammardella Rizzi e Salomão Barros Ximenes, na audiência pública foram demonstradas as dificuldades encontradas pela população para a obtenção de uma vaga em creche pública. A defensoria relatou a enormidade de ações que propunha diariamente para obtenção de vagas que não existiam. Todavia, na referida audiência não se chegou a um acordo, uma vez que a criação de 43 mil vagas que foi oferecida pelo município não era suficiente para atender à demanda escolar na faixa etária.<sup>50</sup>

Assim, diante da impossibilidade de uma solução consensual do conflito a Apelação nº 0150735-64.2005-8.26002 foi julgada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, em 16 de dezembro de 2013. A decisão foi por dar parcial provimento ao recurso, condenando o município de São Paulo:

1. Obrigar o Município de São Paulo a criar, entre os anos de 2014 e 2016, no mínimo, 150 (cento e cinquenta) mil novas vagas em creches e em pré-escolas para crianças de zero a cinco anos de idade, disponibilizando 50% (cinquenta por cento) nos primeiros 18 (dezoito) meses, das quais 105 (cento e cinco mil) em tempo integral em creche para crianças de zero a 3 (três) anos idade, de forma a eliminar a lista de espera, garantida a qualidade da educação ofertada, observando-se para tanto, quer quanto às unidades de ensino já existentes na rede escolar, quer referentemente àquelas que vierem a ser criada, as normas básicas editadas pelo Conselho Nacional de Educação e, suplementarmente, aquelas expedidas pelo Conselho Municipal de Educação.
2. Obrigar o Município de São Paulo a incluir na proposta orçamentária a ampliação da rede de ensino atinente à educação infantil de acordo com a ampliação determinada.
3. Obrigar o Município de São Paulo a apresentar a este Juízo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, plano de ampliação de vagas e de construção de unidades de educação infantil para atendimento do estipulado no item “1”.
4. Obrigar o Município de São Paulo a apresentar, semestralmente, relatórios completos sobre as medidas tomadas para efeito do cumprimento da obrigação fixada no item “1”.

A decisão foi fundamentada sob o argumento de que as autoridades da atual gestão do município de São Paulo assumiram o compromisso de atender a toda a população demandante por educação infantil, mais especificamente por meio da criação de 150.000 (cento e cinquenta mil) novas vagas na rede municipal de São Paulo. Essa promessa foi enunciada no Programas de Metas 2013-2016: “Objetivo 2: Melhorar a qualidade da Educação e ampliar o acesso à

<sup>50</sup> RIZZI, Ester Gammardella; Ximenes, Salomão Barros. Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre a educação infantil em São Paulo. São Paulo, 2014, p. 14. Disponível em: [https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo\\_EsterRizzi\\_SalomaoXimenes\\_litigioestrategicoeducacaooinfantil.pdf](https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaooinfantil.pdf) . Acesso em: 01 Nov. 2021.



Educação Infantil com a expansão da rede de equipamentos e a criação de 150 mil novas vagas”.<sup>51</sup>

Observa-se que a decisão em análise segue os parâmetros de um processo estrutural em que a fase de implementação é, frequentemente, a mais complexa, assim, é natural que se busque executar através de uma negociação com a participação e colaboração do réu. Também é recorrente que a execução envolva a participação de muitos atores, alguns dos quais sequer integraram a fase de conhecimento.<sup>52</sup>

Desse ponto de vista, é recorrente e importante que a execução estrutural seja dividida em fases, de modo a viabilizar o gradual cumprimento das determinações judiciais e a avaliação de seus efeitos, não apenas da perspectiva do juiz e das partes, mas dos demais sujeitos impactados. A reavaliação dos resultados das etapas cumpridas permite o planejamento mais adequado das subsequentes, evitando custos desnecessários e efeitos colaterais indesejáveis.<sup>53</sup>

Uma característica importante da decisão do TJSP é ter rompido com o padrão decisório anteriormente mencionado e, para além da fixação numérica de vagas a serem criadas, fixado a obrigação de o município apresentar plano de expansão de vagas dentro de critérios de qualidade estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Conselho Municipal de Educação. Foi designada, ainda, a Coordenadoria de Infância e Juventude — órgão interno do Tribunal de Justiça — para acompanhar o cumprimento provisório da sentença. Para assessorar a Coordenadoria, foi criado um Comitê de Monitoramento da Execução, composto por parcela das instituições envolvidas com a causa.<sup>54</sup>

Nota-se que a criação do comitê, pode ser relacionada a uma das fases de execução do processo estrutural. A vista disso, “(...) a implementação de uma decisão estrutural será

<sup>51</sup> SÃO PAULO, Programa de metas da cidade de São Paulo 2013-2016: SEMPLA/ Prefeitura Municipal de São Paulo, 2013, p.30.

<sup>52</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, São Paulo, v.43, n.284, p. 333-369, out. 2018.

<sup>53</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, São Paulo, v.43, n.284, p. 333-369, out. 2018.

<sup>54</sup> COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017.



propulsionada por ordens judiciais que imporão obrigações de fazer aos indivíduos responsáveis pela instituição que se quer remodelar”.<sup>55</sup>

Entretanto, traçando críticas às decisões do tribunal paulista a professora Ada Pellegrini Grinover explica que em relação aos itens 2 a 4 da condenação, "o Acórdão andou bem, pois exigiu um planejamento a ser prestado pela administração municipal e a reserva de verbas para o próximo orçamento", bem como o acompanhamento do cumprimento do julgado, deixando, ainda bem claro que o tribunal poderá proferir outros julgamentos.<sup>56</sup>

Em uma análise geral, Grinover entendeu que o judiciário brasileiro não atentou para o fato de que a obrigação de fazer, para ser cumprida, há de ser razoável e equilibrada, aberta e construída de comum acordo com a Administração. "As condenações configuraram, em última análise, a substituição da atividade do administrador pela atividade do juiz, o que deve ser evitado a todo custo no controle jurisdicional de políticas públicas".<sup>57</sup>

Nota-se que uma das principais preocupações do TJSP ao julgar a ACP foi estabelecer reais condições de eficácia e executoriedade do provimento jurisdicional prolatado pela criação de Comitê heterogêneo de acompanhamento da execução. Sobre essa executoriedade trataremos no próximo tópico.

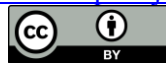
## 5. COMITÊ DE MONITORAMENTO

No âmbito de determinados tipos de processos coletivos, a implementação da sentença requer que o Poder Judiciário avance sobre a atuação de determinadas áreas e instituições de outros ramos do Poder Público. Esses litígios de reforma estrutural, tem como principal característica, como visto, suas demandas direcionadas às políticas públicas e geram a

<sup>55</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, São Paulo, v.43, n.284, p. 343, out. 2018.

<sup>56</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017, p.438.

<sup>57</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Juspodivm, 2017, p.439.



imposição de ordens complexas, tanto no que se refere à definição de seus contornos quanto na de sua execução.<sup>58</sup>

Nesse sentido, foi instituído um Comitê de Assessoramento junto à Coordenadoria da Infância do TJSP. Esse comitê se faz presente em decisões estruturais, com a função de monitorar a implementação do plano do executivo local, agindo como instância de cooperação e manejo social, o órgão conta com a presença do Ministro Público do Estado, Defensoria, ONGs, advogados e pesquisadores da área educacional.<sup>59</sup>

Percebe-se que a decisão está de acordo com os preceitos da execução estrutural onde segundo Edilson Vitorelli<sup>60</sup> "procura-se fazer a execução de forma negociada, com a participação e colaboração do réu. Também é recorrente que a execução envolva a participação de muitos atores, alguns dos quais sequer integraram a fase de conhecimento". Isso ocorre porque a efetividade das mudanças pode estar relacionada ao comportamento de pessoas que, mesmo não sendo destinatárias da ordem, são colateralmente atingidas por ela ou ocupam posições capazes de bloquear, total ou parcialmente, os resultados esperados.

Foi o que ocorreu: a decisão agregou novos atores ao diálogo e criou um canal de comunicação direto com a prefeitura, que responde aos questionamentos dos envolvidos sobre a evolução da política, além de mapear os caminhos da política pública para identificar os gargalos e tomar as medidas necessárias para gerar maior rapidez naquelas etapas que são de sua responsabilidade. Houve uma iniciativa do Poder Judiciário de criar mecanismos para dar celeridade às desapropriações judiciais ligadas às escolas de educação infantil. O Poder Judiciário também apontou a obrigatoriedade de a prefeitura apresentar relatórios periódicos para que o monitoramento fosse perene.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> VERBIC, Francisco. Execução de sentenças em litígios de reforma estrutural na República Argentina: dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia dessas decisões. *Revista de Processo*. São Paulo, v. 45, n. 305, p. 403-424, jul, 2020.

<sup>59</sup> SILVA, M.P.. *Defensoria Pública na Judicialização da Educação Infantil no Município de São Paulo: efeitos institucionais e sobre as políticas públicas*. Dissertação de Mestrado defendida na Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC. São Paulo, 2018.

<sup>60</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, São Paulo, v.43, n.284, p. 343, out. 2018.

<sup>61</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; XIMENES, Salomão Barros. *Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n.29, p. 155-188, maio-agosto, 2019.



Desde então, ressalta-se nos trabalhos do Comitê a ocorrência de audiências a cada semestre com a presença do secretário de educação municipal, designadas para o acompanhamento a execução do plano de expansão da rede, bem como ocorre inspeção do grupo a certas unidades da rede municipal (conveniadas e direitas), objetivando monitorar o desempenho do atendimento municipal, gerando um monitoramento perene e próximo da política pública.<sup>62</sup> Durante o período de monitoramento, entre 2014 e 2016, aconteceram 6 dessas audiências.

Através dessas audiências, podemos compreender a comparação feita por Yeazell<sup>63</sup> entre processos estruturais e um *town meeting*. A atividade jurisdicional passa a se assemelhar aos debates comuns em órgãos administrativos e legislativos e menos com aquilo que tradicionalmente ocorre em um processo judicial. Isso ajuda a contornar o problema do grande número de pessoas que serão impactadas pelo processo e a diversidade de situações fáticas nas quais elas se encontram. Os eventos podem servir para registrar insatisfações, verificar se a solução pretendida é razoavelmente factível, apontar falhas nas propostas ou indicar alternativas. Além disso, o modelo também permite que os fatos sejam constantemente analisados, já que os contextos dos litígios estruturais são, por natureza, mutáveis.<sup>64</sup>

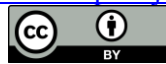
Assim, este monitoramento forte e constante tem potencial para gerar mais pressão para a gestão pública que a judicialização atomizada que, conforme foi visto anteriormente, não interfere no planejamento público. O resultado foi um expressivo progresso na política pública, entretanto, em dezembro de 2016 acabou o prazo para o cumprimento do acórdão. Foi feito um levantamento pelo Comitê, durante o período estabelecido, o município criou 89.249 vagas, sendo 72.814 vagas em creches e 16.435 em pré-escolas, revelando-se um não cumprimento total de 60.751 vagas.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> SILVA, M.P.. *Defensoria Pública na Judicialização da Educação Infantil no Município de São Paulo: efeitos institucionais e sobre as políticas públicas*. Dissertação de Mestrado defendida na Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC. São Paulo, 2018.

<sup>63</sup> YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. *UCLA Law Review*, Los Angeles v. 25, 1977. p. 244-260.

<sup>64</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, São Paulo, v.43, n.284, p. 333-369, out. 2018.

<sup>65</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; XIMENES, Salomão Barros. *Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública*. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n.29, p. 155-188, maio-agosto, 2019.



Deste modo, o município de São Paulo alcançou por volta de 60% das vagas estipuladas pelo acórdão do TJSP, número incapaz de zerar a fila por vagas na cidade, o que gerou a desobediência da decisão judicial. Em 2017, findado o prazo em 31 de dezembro de 2016, ocorreu uma audiência pública feita no TJSP, com o objetivo de fazer a verificação da execução da decisão, além de debater a política municipal de educação infantil e prováveis caminhos para melhorar o atendimento em creche e pré-escola na cidade.<sup>66</sup>

No mês de setembro do mesmo ano os proponentes das ações judiciais e o município fizeram um acordo judicial. Segundo notícias postadas em sítios eletrônicos do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Ministério Público da mesma municipalidade, os autores da ACP, com a participação dos demais membros do Comitê de Assessoramento, abriam mão da execução provisória por descumprimento parcial de decisão judicial, em troca dos seguintes compromissos formais:

a) o compromisso do município em criar no mínimo 85.500 novas matrículas em creches, entre 31 de dezembro de 2016 a 31 de dezembro de 2020; b) as novas matrículas devem priorizar as Diretorias Regionais de Ensino que registraram em 31 de dezembro de 2016 as maiores demandas de crianças não atendidas; c) a ampliação de matrículas deve seguir os parâmetros de qualidade de atendimento, no caso: 1) as condições dos prédios onde será instalada a unidade; 2) número de agrupamento por sala; 3) número de crianças por educador e 4) realização de formação continuada para todos os profissionais da rede (direta, indireta e conveniada). d) realização de monitoramento, avaliação e controle social da política municipal de educação infantil, que inclui o desenvolvimento de diagnóstico regionalizado da situação da etapa na cidade, garantir condições para aplicação anual dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana (São Paulo (Município), 2016) em todas as unidades de educação infantil, realização de reuniões semestrais de monitoramento entre a secretaria municipal de educação e o Comitê de Assessoramento do TJSP e disponibilização de informações e dados da educação infantil de forma pública e periódica. Enfim, os efeitos institucionais desse processo foram muitos.<sup>67</sup>

Encerrado o prazo em 31 de dezembro de 2020, o tribunal ainda não realizou um balanço para avaliar se o compromisso foi cumprido. No entanto, no fim de 2020, o então prefeito de São Paulo, Bruno Covas anunciou que havia ultrapassado o número prometido com a abertura de 91 mil novas vagas em quatro anos, cumprindo o acordo firmado e assim a decisão judicial. Entretanto, a espera voltou a ser registrada em 2021: dados da secretaria de educação disponibilizados em seu portal, mostram que a demanda só vem aumentando, em março era de

<sup>66</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, São Paulo, v.43, n.284, p. 333-369, out. 2018.

<sup>67</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; XIMENES, Salomão Barros. *Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública*. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n.29, p. 155, maio-agosto, 2019.



2.664 crianças, já em junho subiu para 8.767 e segundo a última atualização feita em setembro a espera é de 28.592 crianças para vagas em creches.<sup>68</sup>

No caso em análise, apesar de passados mais de dez anos da propositura da Ação Civil Pública nº 0150735-64-2008-8.26002, observa-se que a concretização do direito social à educação no Município de São Paulo, para atendimento de crianças na faixa etária de frequentarem creches e pré-escolas, ainda está longe de suprir a crescente demanda de atendimento. Neste período, o cumprimento da decisão passou pelos governos de Gilberto Kassab (2005 a 2012), Fernando Haddad (2013-2016), João Doria (2017-2018), Bruno Covas (2018-2021) e atualmente está sob o comando do atual Prefeito Ricardo Nunes.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A par da pesquisa ora realizada, foi possível evidenciar a grave e permanente situação de violação do direito de milhares de crianças ao ensino e de milhares de mães e pais à assistência ao trabalho, fruto, notadamente, da falta ou ineficiência de políticas públicas, que tem apresentado consequências cada vez mais complexas, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos.

Assim sendo, é de suma relevância a busca de alternativas que erradiquem ou reduzam os déficits de vagas causados pela falta de políticas públicas voltadas à educação infantil, déficits estes que colocam em xeque o pleno desenvolvimento dessas crianças e o auxílio aos pais. Dessa maneira, foi proposto o estudo do caso das "vagas de creche" na cidade de São Paulo. A partir dessa premissa delimitou-se o objeto da pesquisa, na busca de desenvolver uma análise partindo do processo estrutural sobre o controle jurisdicional de políticas públicas de educação infantil, priorizando reflexões sobre a importância do Comitê de Monitoramento como característica de uma execução estrutural para a implementação da decisão do Tribunal Paulista no caso das vagas em creches.

Nesse diapasão, foi perceptível que apesar do papel do Judiciário na educação ter se ampliado de forma expressiva, é latente a necessidade de discutir a utilização deste meio para

<sup>68</sup> Portal da Secretaria Municipal de Educação. *Acesso à informação. Demanda escolar*: Disponível em <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/acesso-a-informacao/demanda-escolar>. Acesso em 12 de novembro de 2021.



a resolução de litígios envolvendo questões pedagógicas e educativas, pois esta instituição nem sempre será o mecanismo mais eficaz, devido ao despreparo dos seus membros para as dinâmicas envolvendo o cotidiano educacional.

A utilização do Judiciário para reivindicar e questionar políticas relacionadas à educação, tem permitido mudança de entendimento por parte dos membros do Judiciário que tem se aproximado cada vez mais dos processos estruturais. Um exemplo paradigmático foi a realização da primeira audiência pública da história do Tribunal de Justiça de São Paulo, onde houve incremento da legitimidade política e da qualidade da decisão via a ampliação do espaço de debate pela realização da paradigmática audiência pública que, de fato, permitiu a participação da sociedade. Desse modo, consolidou-se uma jurisprudência favorável ao longo dos anos, sobretudo, com as decisões proferidas pelo STF sobre o tema específico da educação infantil, sendo hoje reconhecidas como importantes precedentes no tratamento judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais em geral.

Houve a criação do Comitê de Assessoramento, objeto de nosso estudo, cujo composição conta com a participação direta das partes, até mesmo da prefeitura municipal que é réu na ação, visando o acompanhamento da sua implementação, permitindo aos membros do sistema de justiça a compreensão de questões do campo educacional, qualificando sua atuação nessa política pública.

Portanto, retomando a pergunta problema, conclui-se que o Comitê de Monitoramento da decisão do caso das creches, inspirado em um modelo de execução estrutural foi de suma importância para execução da decisão do TJSP e apresenta grandes avanços de eficácia de efetivação do direito social à educação.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2002.
- ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. *Revista Eletrônica do Ministério Público Federal*, Rio de Janeiro, ano I, n.1, p.5, 2009.



- 
- BERIZONCE, Roberto Omar. Los conflictos de interés público. In GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Suzana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017.
- BRANDÃO, C. R. *O que é educação?* 49. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Brasília. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/>
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45-9/DF. Rel. Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004. Diário de Justiça, Brasília, 04 mai. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia>>. Acesso em: 03 nov. 2021.
- BRITTO, Livia Mayer Totola; LACERDA, Lorena Rodrigues; KARNINKE, Tatiana Mascarenhas. A eficácia das decisões judiciais proferidas nas ações coletivas para concretização de políticas públicas: análise da Ação Civil Pública 0150735-64-2008-8.26002. In: *Anais do Congresso de Processo Civil Internacional*. 2018.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, v.34, n. 133, p. 89-98, jan/jun, 1997.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, ano 86, v. 737, p. 11-22, mar, 1997. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31244>. Acesso em: 02 nov. 2021.
- COSTA, Susana Henriques. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. *Civil Procedure Review*, v.7, n.2, p.8-68, may.-aug., 2016. Disponível em <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3869411/mod\\_resource/content/1/baixa\\_arquivo.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3869411/mod_resource/content/1/baixa_arquivo.pdf)> Acesso em: 02 nov. 2021.
- DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 46, jan./abr. 2017.



- DOS SANTOS FILHO, José Camilo; NANNI, Giovanni. Importância da Avaliação das Políticas Públicas Educacionais. *Revista de Estudo e Pesquisa em Educação*, Juiz de Fora, v. 18, n. 1, p.126-138, jan-jun, 2016.
- DUARTE, C. S. *O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. 2003. 328 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2003.
- GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de Los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Buenos Aires, v.14, n.2, p.1-27, dez, 2013.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coord). *O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- \_\_\_\_\_. COSTA, Susana Henriques da.; PELLEGRINI, Ada; WATANABE, Kazuo; *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.
- MELO, Maurício de Medeiros. Políticas Públicas de Educação e sua Implementação Pelo Poder Judiciário: acesso à educação infantil e ao ensino fundamental pela via judicial. *Revista Interface*. Natal, v. 3, n. 2, p.111-124, jul/dez, 2006.
- RANIERI, N. B. S. Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988: comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: RANIERI, N. B. S. (Coord.); RIGHETTI, S. *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- RIZZI, Ester Gammardella; XIMENES, Salomão Barros. *Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre a educação infantil em São Paulo*. São Paulo, 2014, p. 13. Disponível em: >[https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo\\_EsterRizzi\\_SalomaoXimenes\\_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf](https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf)>. Acesso em: 01 Nov. 2021.
- SANTOS, Heloisa Couto dos. Educação infantil – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - apelação nº 0150735-64-2008-8.26002 (caso creches) – julgamento em 16 de dezembro de 2013. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA,



- 
- Susana Henriques da (Org). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017.
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Educação. Portal da Secretaria Municipal de Educação. *Acesso à informação. Demanda escolar*. Disponível em <<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/acesso-a-informacao/demanda-escolar>>. Acesso em 12 de novembro de 2021.
- \_\_\_\_\_. *Programa de metas da cidade de São Paulo 2013-2016*: SEMPLA/ Prefeitura Municipal de São Paulo, 2013.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Câmara Especial. *Apelação nº 0150735-64.2008.8.26.0002*. Relator: GUILHERME, Walter de A. Apelantes: Ação Educativa et al. Apelado: Município de São Paulo. Publicado no DJ de 16.12.2013. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2018/11/AP-0150735-64.2008.8.26.0002-TJSP-1.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2021.
- SAVIANI, D. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. *Revista de Educação*, Campinas, n. 24, p. 7-16, Campinas, 2008.
- SILVA, M.P. *Defensoria Pública na Judicialização da Educação Infantil no Município de São Paulo: efeitos institucionais e sobre as políticas públicas*. Dissertação de Mestrado defendida na Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC, São Paulo, 2018.
- SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. *Jornal de políticas educacionais*, v. 5, n. 9, p.30-40, jan-jun, 2011.
- VERBIC, Francisco. Execução de sentenças em litígios de reforma estrutural na República Argentina: dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia dessas decisões. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 305, p. 403-424, jul, 2020.
- \_\_\_\_\_. “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: Juspodivm, 2017.



- VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*, São Paulo, v.43, n.284, p. 333-369, out. 2018.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; XIMENES, Salomão Barros. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n.29, p. 155-188, maio-agosto, 2019.
- YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. *UCLA Law Review*, Los Angeles, v. 25, n., p. 244-260, 1977.