

43º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

SPG 15 Juristas e Instituições Judiciais

Efeitos das decisões judiciais na política de educação infantil em diferentes contextos locais: o caso de quatro municípios paulistas.

Rayane Vieira Rodrigues (UFABC)

Vanessa Elias de Oliveira (UFABC)

Salomão Barros Ximenes (UFABC)

Resumo

A pesquisa teve como objetivo classificar os efeitos diretos e indiretos das demandas judiciais coletivas na política de educação infantil. Para isso, foi realizada análise em quatro municípios. Foram identificados diferentes efeitos da judicialização na política pública. Os efeitos diretos são expressos na expansão do atendimento, inserção de objetivos de expansão em programas do governo e dotação orçamentária. Os efeitos indiretos externos são a mudança na oferta dos serviços, accountability, relação entre as instituições, reorganização interna na administração pública e na legislação, como a criação de novos programas ou legislação municipal relacionada a oferta dos serviços. Além disso, efeitos indiretos internos ao sistema de Justiça com a criação de um fluxo administrativo que envolve a Defensoria Pública, Ministério Público e o Judiciário. Estes efeitos são transindividuais, ou seja, compartilhados de forma coletiva por toda a sociedade ou por uma classe de pessoas. Os mesmos podem ser progressivos ou regressivos. Beneficiando as crianças, como expansão do atendimento e aumento da transparência, mas também regressivos, como aumento do número de crianças por sala, priorização de atendimento para aquelas com demanda judicial e parcialização do atendimento.

Introdução

A judicialização pode ser definida como a transferência da tomada de decisão dos poderes representativos ou da administração para as cortes; ou a ampliação de métodos de tomada de decisão dos juízes para fora do domínio do Judiciário (Vallinder, 1994). Os estudos sobre este fenômeno podem adotar como foco a política, as relações sociais e as políticas públicas. Apesar dos diferentes focos, há causas apontadas responsáveis pelo fenômeno comuns entre as diferentes abordagens. Dentre estas causas, temos: constitucionalização de direitos e ampliação do estado de bem-estar social; ascensão do neoliberalismo; instituição da revisão judicial; entre outras. Entretanto, a dinâmica e os efeitos desse processo são distintos, a depender do objeto de análise. Os estudos sobre judicialização da política dizem respeito, na maioria das vezes, à compreensão das relações entre o Poder Judiciário e o Legislativo, a interferência das instituições judiciais nas decisões políticas e nas instituições que regem a política, como por exemplo as regras do sistema político-partidário. Já os estudos sobre a judicialização das relações sociais lidam com os conflitos sociais e as diferentes instituições e interações entre Estado e sociedade civil. Nesse caso, são estudados os juizados de pequenas causas, conflitos entre cidadãos e o papel do Judiciário como árbitro.

No caso da judicialização das políticas públicas podemos identificar como um fenômeno em que há o acionamento do sistema de justiça para questionamento de falhas ou omissões na implementação de políticas públicas (Oliveira, 2019). Os estudos acerca o fenômeno buscam compreender o conteúdo das ações e os efeitos que elas causam na administração e no orçamento das políticas públicas. Porém, o esforço da presente pesquisa foi entender os efeitos da judicialização no desenho da política pública da educação infantil, no que se refere às suas diferentes dimensões. Ou seja, compreender as mudanças ou não no momento de formação da agenda, implementação, avaliação e monitoramento das políticas relacionadas à ação judicial. Deste modo, o objetivo da pesquisa foi classificar os efeitos diretos e indiretos das demandas judiciais coletivas (Termos de Ajustamento de Conduta e ações civis públicas) na política de educação infantil. Considerando as dimensões de acesso, qualidade de oferta e mudanças de comportamento do poder público, utilizamos como marco teórico a definição de Gauri e Brinks (2008) sobre efeitos diretos, indiretos internos e indiretos externos. Como metodologia adotamos múltiplos estudos de caso em quatro municípios paulistas. Foram identificadas diferenças nas respostas

municipais para o fenômeno da judicialização e complexidade de efeitos para lidar com as demandas da judicialização.

Identificamos diferentes efeitos diretos, indiretos externos e internos nos casos analisados. Os efeitos identificados são transindividuais, ou seja, são compartilhados de forma coletiva. Porém, os mesmos podem ser progressivos ou regressivos. Beneficiando as crianças, como expansão do atendimento e aumento da transparência, mas também regressivos, como aumento do número de crianças por sala, surgimento de priorização de atendimento para aquelas com demanda judicial e parcialização do atendimento.

A estrutura do artigo está dividida em cinco partes. A primeira discute a judicialização das políticas públicas. Na segunda parte, temos como foco a literatura sobre efeitos e na judicialização da política de educação. Na terceira, apresentamos a metodologia desenvolvida para escolha e análise dos estudos de caso. Na quarta parte, descrevemos de forma mais detalhada os efeitos diretos, indiretos externos e indiretos internos, encontrados nos casos analisados. Por fim, as considerações finais.

1. Judicialização das Políticas Públicas

O crescente protagonismo dos atores do sistema de Justiça tem influenciado até mesmo na definição de alternativas de políticas públicas (Couto e Oliveira, 2019, p. 140). A judicialização da política pública, apesar de estar inserida no fenômeno da judicialização discutido na introdução, será conceitualizada como forma de questionar falhas ou omissões na implementação de políticas públicas, por parte do Executivo ou por parte do Legislativo na aprovação de normas legais (Oliveira, 2019).

O estudo sobre a judicialização das políticas públicas, tema principal desse trabalho, inclui a compreensão das relações entre uma multiplicidade de atores: Poder Executivo, Poder Legislativo, instituições do sistema de Justiça e movimentos da sociedade civil. Nesse tipo de judicialização, o Ministério Público e a Defensoria Pública tornaram-se atores centrais na formulação das demandas sobre políticas públicas levadas aos juízes; também, os movimentos da sociedade civil, de forma direta ou por meio de instituições do sistema de justiça, passaram a inserir suas demandas nos tribunais. Por isso, ao falar sobre judicialização das políticas públicas, deve-se falar sobre a centralidade do sistema de justiça e não apenas do Judiciário. Os fatores que levaram a essa centralidade são: constitucionalização de direitos sociais e de políticas públicas, a ampliação do acesso à justiça e o protagonismo de instituições do sistema de justiça pós-88, mais especificamente do Ministério Público (Oliveira, 2019).

A maior parte dos trabalhos que tratam da judicialização de políticas públicas está voltada para a compreensão da judicialização da saúde, mas esse processo se expandiu para outras áreas a partir dos anos 2000 (Oliveira, 2019). Os efeitos dessa expansão dependem da política pública envolvida, da cultura jurídica, da natureza do sistema político e o momento de interação entre os poderes em diferentes etapas do ciclo de políticas públicas (Oliveira, 2019). Apesar de ainda serem poucos os trabalhos que focam nos efeitos do fenômeno da judicialização, Taylor (2007), Gauri e Brinks (2008) e Brinks e Gauri (2014) dão importante passo para categorização e compreensão das formas pelas quais a judicialização pode impactar em uma política pública.

A atuação do Judiciário gera inúmeras transformações nas políticas públicas, podendo alterá-las diversas etapas das fases do ciclo de políticas públicas, desde o momento da deliberação até a implementação. Deste modo, esta influência pode ser analisada em quatro formas: no momento e maneira que influencia as políticas públicas;

quais as suas motivações; como atores externos se utilizam do Judiciário para alcançar seus objetivos; e as consequências de sua intervenção (Taylor, 2007).

Além destes fatores, outro aspecto central para explicar a influência do Judiciário nas políticas públicas é sua estratégia de atuação. Esta estratégia pode-se alterar a depender tanto da área de política pública quanto dos atores envolvidos (Gauri e Brinks, 2008). Segundo os autores, a forma que a litigância de direitos sociais e econômicos assume é resultado das capacidades e cálculos estratégicos tomados pelos atores envolvidos no processo. A atuação dos tribunais pode responsabilizar políticos e burocratas por compromissos não cumpridos, eliminar bloqueios políticos, servir de canal de informação para políticos e burocratas e ainda criar espaços de deliberação.

Além das categorias citadas sobre a forma de atuação do Judiciário, há outras que dizem respeito aos efeitos da judicialização, que podem ser de três tipos (Gauri e Brinks, 2008): efeitos diretos em não litigantes, efeitos indiretos externos ao sistema legal e efeitos indiretos internos ao sistema legal. Os efeitos diretos em não litigantes vai depender do quanto os benefícios de uma ação são capazes de se estender para toda a sociedade, do conteúdo da ação ou da demanda em si. Como exemplo, temos a construção de uma escola ou a ampliação de leitos hospitalares em função de determinação judicial: quando implementada pela administração pública gera efeitos diretos para indivíduos não inseridos no litígio ou mesmo para a população que não tem condições de acessar o Poder Judiciário. Existem casos em que a demanda exige uma resposta coletiva por natureza e, portanto, caso a gestão tenha capacidade de responder de forma eficiente, os benefícios serão compartilhados. Os efeitos indiretos externos ao sistema legal são os que têm maior capacidade de estender seus benefícios para além do litígio inicial, e ocorre quando o demandado, ou alvo da demanda judicial, toma decisões subsequentes através do processo legislativo ou de regras burocráticas. Por fim, os efeitos indiretos internos ao sistema legal dizem respeito aos efeitos próprios da corte, como por exemplo, generalização de uma decisão do tribunal superior para os tribunais inferiores.

Ademais, há mais uma importante dimensão relativa aos efeitos da judicialização, seu caráter distributivo. As decisões judiciais podem ser progressivas, quando beneficiam os mais pobres, e regressivas, quando tendem a beneficiar os mais ricos (Brinks e Guari, 2014). Neste sentido, o contexto brasileiro é que os mais pobres são super-representados

nas decisões cujo objetivo é alcançar efeitos coletivos, e mesmo as ações com objetivo de alcançar ganhos individuais podem ter seus efeitos estendidos para toda sociedade.

Ao analisar especificamente estas ações com objetivos coletivos, seus efeitos podem se dar de duas formas: efeitos coletivos diretos, que requerem diretamente a provisão de bens públicos; e, efeitos coletivos sistêmicos, que podem produzir efeitos coletivos quando a intervenção judicial em uma dada política modifica as estruturas de poder, mesmo quando os atores principais do campo não determinam a provisão do bem diretamente. Exemplos de efeitos sistêmicos são: a modificação de uma lei, decisão de estender a ordem judicial para garantir uma provisão equitativa ou para evitar a judicialização, dentre outros. Portanto, ao expandir a análise para além dos efeitos diretos imediatos, podemos perceber que a judicialização por direitos sociais pode adotar características mais redistributivas do que a literatura sugere (Brinks e Gauri, 2014). Enfim, é necessário compreender os efeitos da atuação judicial nas políticas públicas, e a importância da ampliação do objeto de estudo, que não deve estar restrito à análise das ações individuais, mas deve também partir para as ações coletivas.

2. Judicialização da Educação

A judicialização por vaga em creche está inserida dentro do fenômeno da judicialização da política de educação que, por sua vez, faz parte do fenômeno de judicialização das políticas públicas. Apesar de compartilharem entre si variáveis comuns, a judicialização da educação tem características específicas. Dentre estes fatores idiossincráticos, temos (Ximenes e Silveira, 2018): juridificação da educação, que deu ampla atribuição jurisdicional para controle das normas constitucionais; o surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, que impulsionou a criação de novas instituições da sociedade civil para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes e, também, aumentou as atribuições do Judiciário e do Ministério Público; e a decisão do Supremo Tribunal Federal que consolidou o direito educação infantil enquanto um direito exigível de forma coletiva e individual após ação proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o município de São Bernardo do Campo em 2005. Atualmente, a maior parte dos litígios diz respeito à inclusão de beneficiários em uma política de educação infantil municipal (Ximenes e Silveira, 2018).

Esse padrão se verifica no Estado de São Paulo, onde as ações civis públicas tratam, em sua maioria, do aumento do número de oferta de vagas em educação infantil. A partir da pesquisa de jurisprudência realizada pelo site do TJSP utilizando-se as palavras “creche”, “pré-escola” e “educação infantil”¹ foram analisados 61 relatórios de recursos interpostos contra ações civis públicas, sendo a maior parte são agravo de instrumento e demandas do Ministério Público. Apesar das limitações no acesso aos documentos das ações, foi possível verificar que a maior parte dos recursos (37) se referem à matrícula de todas as crianças em lista de espera, além daquelas que demonstrarem interesse no decorrer da ação, ou trata-se da matrícula de todas as crianças residentes no município. Poucas são os recursos analisados que em seu conteúdo definem condições de qualidade e oferta (19), construções de creche ou ampliação da rede (2), oferta de vagas em rede particular (1), ofertas de outros serviços como tratamento de saúde (1) e planejamento (1). Entre 1991 e 2008 as decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) os temas mais recorrentes

¹ Pesquisa realizada em conjunto com grupo de estudo participantes do projeto: Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros e financiada pelo CNPq. Chamada CNPq/ MCTI N° 25/2015, Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas.

dos recursos judiciais são requisição de vagas e conflitos envolvendo permanência (Silveira, 2012). Foi a partir de 1996 com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) que as demandas apresentam um ritmo mais acelerado (Silveira, 2012). Porém, a questão da judicialização da educação se coloca, sobretudo com relação à primeira fase da educação infantil, como constatado por Silveira (2011), pois com a constitucionalização desse direito a demanda por vagas é cada vez maior e o Poder Executivo não está sendo capaz de oferecer vagas para todas as crianças.

Já as ações relacionadas ao tema da educação no STF debatem prioritariamente os temas: políticas afirmativas para ingresso na Universidade Pública e exigência de matrícula em creche e pré-escola por parte do município (Madeira, 2014). Porém, mesmo em um contexto em que o direito à educação é garantido por meios de leis que a configuram como direito social e de prioridade absoluta, somado com o aumento da demanda judicial, há dificuldades em sua exigibilidade. Ou seja, é possível que a demanda seja indeferida, embora, sendo importante ressaltar, que não é a maioria das ações. Por exemplo, no caso do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e do Supremo Tribunal Federal (STF) observa-se recorrentemente os seguintes argumentos para negar demandas em educação básica (Silveira, 2013): falta de recursos; impossibilidade de interferência do Judiciário no poder discricionário do Executivo; ações envolvendo a formulação e a implementação de políticas públicas por meio de pedidos que abrangiam interesses difusos e coletivos. Já os municípios utilizam o argumento da reserva do possível como forma de justificar a não oferta de vagas em educação infantil. É importante ressaltar que o segundo argumento listado entre os motivos que o TJSP e STF negam pedidos relacionados a demanda por educação envolve a teoria da separação de poderes. Pois afirma que a decisão a favor da oferta de serviços de educação exigidos nas ações judiciais seria uma interferência do Judiciário estaria no processo de implementação e na definição do orçamento, função própria do Executivo. Contudo, a judicialização de determinada política pública só se faz eficiente quando é capaz de influenciar o Poder Executivo, de fato alterando rumos de políticas inadequadas (ou não) implementadas.

Porém, diferentes ações judiciais podem ter diferentes tipo de decisão. Côrrea (2015) assevera que o padrão decisório do tribunal de Justiça de São Paulo com relação a pedidos individuais de vagas em creches é positivo, ou seja, tende a decidir a favor das crianças. Contudo, nem sempre os pedidos são tratados de forma individual, mas como pedidos genéricos, i.e., não se determina de forma específica quais crianças deverão ser

matriculadas, assim estendendo a ação para um grupo ou para todas as crianças de uma determinada região. Nos casos de pedidos genéricos, o TJSP em geral não decide a favor das crianças.

Quando se trata dos efeitos das decisões ou do comportamento do Poder Público em relação a elas, Oliveira *et al.* (2018) analisaram as estratégias adotadas pela Prefeitura de São Paulo frente a judicialização da educação infantil, focando na interação entre os Poderes Judiciário e Executivo. Demonstraram que dentre o período de 2011 e 2015 a existência de vagas nos distritos da capital e principalmente em locais distantes das regiões centrais, com os piores indicadores socioeconômicos. Assim como o déficit de vagas de educação infantil houve um aumento, aproximadamente 230%, no número de ordens judiciais. O número de matrículas realizadas via encaminhamento judicial também cresceu. Dentre as principais conclusões do trabalho houve a percepção de que a judicialização incentiva mais judicialização, já que aquelas crianças com ordem judicial passam a ocupar os primeiros lugares na fila, incentivando que as famílias recorram por essa via para ocupar as melhores posições. Como estratégia da prefeitura frente ao processo de judicialização foi possível perceber o aumento de contratação de unidades conveniadas, já que construir novas creches é um processo demorado e custoso. Por último, foi possível observar a "capacidade do Judiciário de controlar a agenda de políticas pública, bem como o próprio processo de implementação" (Oliveira *et al.*, 2018, p.15).

Por sua vez, Ximenes *et al.* (2017) discutem os efeitos da judicialização da educação infantil nas diferentes etapas do processo de políticas públicas. Judicialização pode afetar a etapas de formulação, implementação e avaliação. Os efeitos podem ser identificados no momento da formulação: quando o Executivo antecipa os interesses do sistema de justiça, partem de um aprendizado sobre de que forma os juízes decidem e procuram implementar as decisões judiciais, antes que elas ocorram. Na implementação, os efeitos ocorrem quando a política, após implementada, tem seu desenho transformado. Por último, no momento da avaliação, a judicialização serve como mecanismo de feedback para gestores e políticos, Como nos casos de criação de órgãos e mecanismos de controle do cumprimento das decisões judiciais (Ximenes *et al.*, 2017).

Este trabalho, assim como Ximenes *et al.* (2017) também discute efeitos, mas a partir da categorização dos mesmos e de estudos de diferentes casos. Na próxima seção discutimos a metodologia desenvolvida.

3. Metodologia

Como metodologia foi adotada análise mista: a abordagem qualitativa, com foco nos efeitos da judicialização para a administração pública a partir de estudos de caso, e a abordagem quantitativa, para análise de efeitos da judicialização para a política pública de educação infantil a partir de indicadores educacionais. Foram analisadas ações em quatro municípios (São Paulo, Caieiras, Paulínia e Mauá). Isto pois, estudar casos específicos é a forma mais adequada para compreensão dos efeitos da judicialização, já que devido as diferenças regionais, cada município terá diferentes capacidades de responder às decisões judiciais. Para tanto, foram adotados instrumentos metodológicos de diferentes naturezas: análise documental, entrevistas, aplicação de questionário, análise de dados quantitativos do censo escolar e análise temporal dos acontecimentos.

Para a seleção dos casos que tratam sobre os efeitos do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), foram feitos pedidos via Sistema de Informação ao Cidadão do Ministério Público requisitando todos os procedimentos judiciais e extrajudiciais registrados com os termos “educação infantil”, “creche” e “pré-escola” abertos no período de 2005 a 2016 no estado de São Paulo. Do banco de dados recebido foi possível identificar dezenove Termos de Ajuste de Conduta firmados, em fase de fiscalização e de execução. Cumprida essa etapa, foi encaminhado pedido ao Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva às Promotorias, endereçado ao coordenador da área de Educação (CAO Educação), para que fossem disponibilizadas cópias dos referidos TACs, uma vez que estes não constam no sistema de acompanhamento processual do MP. Em dezembro de 2016 os documentos referentes a dezoito TACs foram remetidos para a equipe de pesquisa. Um dos documentos refere-se a um Aditivo de TAC já em vigor, que foi mantido na base de dados. Foram desconsiderados os TACs cuja finalidade não fosse acesso a vagas em educação infantil, restando quinze documentos que, efetivamente, interessavam para a pesquisa.

Para escolha dos casos que tratassem das Ações Cíveis Públicas foi feito levantamento no Estado de São Paulo, através do site do TJSP², a partir de uma pesquisa de jurisprudência utilizando-se as palavras “creche”, “pré-escola” e “educação infantil”. Foram identificadas e analisadas 62 ACPs, distribuídas em 45 municípios. As mesmas

² www.tjsp.jus.br

foram separadas em seis grupos distintos, de acordo com a descrição do pedido: vaga e condições de qualidade e oferta; construção de creche ou ampliação da rede; oferta em rede particular; vagas apenas; vaga e oferta de tratamentos de saúde e vagas e planejamento. Segundo a metodologia de pesquisa de jurisprudência, foram acessados os relatórios dos recursos apresentados pelos Municípios ou pelos autores das ações, e não a ação original; 37 ações dizem respeito unicamente à discussão de vagas. Verificou-se que no estado São Paulo prevalece a atuação do MP, ainda que neste estado se verifique a atuação de outros legitimados, como foi observado no estudo de caso sobre o município de São Paulo.

A partir deste mapeamento, os municípios foram agrupados em: municípios com medidas coletivas judiciais (ação civil pública) ou extrajudiciais (termo de ajustamento de conduta), medidas contextualizadas ou não contextualizadas à realidade municipal. Nas medidas contextualizadas foram selecionados os pedidos que consideravam as características do município, a política educacional e a demanda existente, destacando as necessidades da política pública no momento de proposição da demanda. Trata-se, portanto, de ações que levam em consideração a política pública em vigor no município, compreendem suas lacunas e buscam, via ação judicial, supri-las. As medidas descontextualizadas, por outro lado, são aquelas medidas judiciais ou extrajudiciais que não levam em consideração o contexto municipal, a política pública ou as características das demandas locais; ao contrário, solicitam vagas de maneira genérica, sem atentar, por exemplo, para a capacidade do município de gerar o número de vagas demandadas no período imposto pela decisão (extra)judicial.

Na seleção dos municípios para os estudos de casos, foram excluídos os municípios muito pequenos, por consideramos que nestes a falta de vagas se resolve com pequenas e simples ações, como por exemplo, às vezes ampliando salas ou construindo uma única unidade. Nos municípios de médio e grande porte, a resolução para o problema da falta de vagas exige uma atuação política mais complexa, com ações variadas e um processo de implementação mais longo. A partir desse critério de seleção (municípios de médio e/ou grande porte, com ação civil pública e/ou TAC), foram selecionados os seguintes municípios para análise no estado de São Paulo: Caieiras, Paulínia, Mauá; São Paulo. Abaixo segue o quadro com tipo de ação e estado.

Quadro 1 - Municípios selecionados para os estudos de casos

| Tipo de ação | Estado |
|-------------------------------|------------------|
| ACP contextualizada | São Paulo |
| ACP descontextualizada | Mauá Caieiras |
| TAC contextualizado | Paulínia |

Fonte: Elaboração Própria

Vale salientar que a pesquisa buscou também casos de TACs descontextualizado, mas não encontramos nenhum caso no estado de São Paulo.

Para categorização dos efeitos analisados, utilizamos a categorização definida por Gauri e Brinks (2008). Efeito diretos, como aqueles relacionados com a coisa julgada ou conteúdo da ação. Para essa análise, selecionamos como efeitos diretos todas as ações das secretarias de educação voltas para aumento do número de vagas ou ampliação do atendimento. Utilizamos como fonte de análise o total de mandados judiciais atendidos, o número de matrícula em creches por dependência administrativa e análise do planejamento municipal. Por sua vez, os efeitos indiretos externos, como aqueles que apesar de não estarem relacionados com a coisa julgada, são comportamentos ou mudanças na política pública que surgem como resposta às ações judiciais, previstas ou não pela administração pública. Como fonte de análise utilizamos informações coletadas em entrevistas, matrícula por dependência administrativa e legislação municipal. Os efeitos indiretos internos ocorrem dentro do próprio Sistema de Justiça e utilizamos como fonte de informações entrevista.

4. Os Efeitos da judicialização na política educacional

Gauri e Brinks (2008) definem que os efeitos da judicialização podem ser: efeitos diretos ou indiretos internos ou externos. Os efeitos diretos estão relacionados diretamente com a coisa julgada. Nesse caso, os efeitos diretos estão relacionados com expansão do atendimento, mudanças em programas de governo, com inserção de objetivos de expansão e dotação orçamentária para ampliação da rede de atendimento. Por sua vez, os efeitos indiretos externos são aqueles que, apesar de não estarem relacionados com ampliação de vagas, afetam de outras formas a política de educação. São regras burocráticas, leis ou até mesmo efeitos relacionados com a oferta do serviço que não estão previstos nas decisões judiciais. Nos casos aqui analisados são mudanças na oferta de serviços, como parcialização do atendimento, reorganização da lista de espera e da lógica que a rege e aumento da rede conveniada. Os efeitos relacionados ao accountability incluem a criação de novas formas de controle da política pública e obrigatoriedade na publicação das listas de espera. Também são mudanças na relação entre as instituições, reorganização da administração para lidar com as altas demandas judiciais e na legislação municipal, com a criação de novos programas. Os efeitos indiretos internos dizem respeito às mudanças no próprio sistema de Justiça. Dentre os casos analisados, identificamos mudanças no fluxo administrativo que refletem as mudanças relacionadas à relação entre as instituições envolvidas na judicialização.

Abaixo quadro que resume os efeitos encontrados:

Quadro 2 – Quadro de Efeitos encontrados nos municípios analisados

| | | |
|-----------------------------------|--|--|
| Efeitos Diretos | Expansão do Atendimento | Expansão do Atendimento |
| | | Contratação de Funcionários |
| | Mudança nos programas de governo | |
| | Dotação Orçamentária | |
| Efeitos Indiretos Externos | Na oferta de serviços | Parcialização |
| | | Mudança na lista de espera |
| | | Aumento do número de crianças por turma |
| | | Aumento da rede conveniada |
| | Accountability | Novas formas de controle |
| | | Obrigatoriedade na publicação da lista de espera |
| | Relação entre as Instituições | |
| | Reorganização da Administração | |
| Legislação e programas municipais | | |
| Efeitos Indiretos Internos | Fluxo administrativo de Instituições do Sistema de Justiça | |

Elaboração Própria

Efeitos Diretos

Os efeitos diretos da judicialização da educação nos casos estudados, podem ser categorizados em três tipos: expansão do atendimento, inserção de objetivos de expansão em programas do governo e dotação orçamentária. A expansão do atendimento inclui o atendimento individual das famílias que entram com ação judicial para vaga em creche, contratação de funcionários para expansão do atendimento e aumento considerável no total de matrículas. Em Caieiras, praticamente todo mandado de segurança por vaga em creche foi atendida pelo município, gerando efeitos diretos para os autores das decisões judiciais, como pode ser verificado na tabela abaixo.

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

| Ano | 2014 | 2015 | 2016 | Total |
|--|------|------|------|-------|
| Total de Mandados de Segurança por Ano | 18 | 41 | 91 | 151 |
| Total de matrículas realizadas por ordem judicial | 17 | 38 | 118 | 173 |

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Caieiras

Ainda nesse município foram contratados mais funcionários para atender mais crianças em prédios já existentes. De acordo com a própria secretaria de educação:

“[...]a Secretaria Municipal de Educação iniciou um recadastramento da lista de espera, de modo que se tivesse um número real de solicitações; também contratou mais funcionários e incluiu crianças nos grupos, levando em consideração, inclusive, os espaços físicos das salas [...]” (Entrevista com a Secretária Municipal de Educação de Caieiras, 2018).

Segundo dados do Censo Escolar a taxa de crescimento entre 2010 e 2016 de matrícula em creche nos municípios de Mauá, São Paulo e Paulínia foi de 101,65%, 94,34% e 62,27%, respectivamente. Esses dados demonstram crescimento expressivo no número de matrícula no período estudado, indicando que não estão sendo atendidas apenas crianças com demanda judicial.

Sobre a inserção de objetivos nos planos de governo, em São Paulo, o Programa de Metas de 2013-2016 passou a prever a ampliação de 150 mil vagas em educação infantil. Incluindo a construção de novas unidades e garantir fonte de financiamento (São Paulo, 2013). Nesse caso, a atuação de diversos atores, no fenômeno da judicialização, pressionou o governo público a oferecer respostas para o problema da falta de vagas em Educação Infantil na cidade. Já no município de Mauá o Plano Plurianual (PPA) (2011-2014) prevê a manutenção, ampliação e construção de prédios escolares de EI. Além disso, o PPA de 2014-2018 tem como um de seus objetivos atender a demanda reprimida no município e prevê a construção e aquisição de novas unidades de educação.

Os efeitos diretos da judicialização nos municípios estudados estão relacionados ao conteúdo da ação, mas não estão restritos apenas aos indivíduos que entram com ação judicial. A expansão da rede e inserção de objetivos de expansão em programas do governo e dotação orçamentária para ampliação de vagas tem alta capacidade de expandir os efeitos de uma ação para aqueles que não acessaram o Judiciário. Importante ressaltar que há limitações na análise de efeitos nas políticas públicas, já que múltiplos fatores não controlados pela análise podem influenciar na política.

Efeitos Indiretos

Os efeitos indiretos externos ao sistema legal podem ser de cinco tipos: oferta dos serviços, accountability, relação entre as instituições, reorganização interna na administração pública e na legislação. Os efeitos relacionados a oferta de serviços são a parcialização, ou seja, diminuição de vagas em período integral para incluir crianças numa

jornada menor, mudanças na lista de espera, o aumento do número de crianças por turma e aumento da rede conveniada.

A parcialização como estratégia para lidar com a judicialização foi observada nos municípios de Caieiras e Mauá.

“Outra estratégia iniciada em 2018 foi a adequação dos horários da creche, de 11 para 7 horas, organizando assim o atendimento no período da manhã e da tarde e até 30% de crianças em situação de vulnerabilidade tiveram as vagas mantidas no período de 10 horas” (Entrevista com a Secretária Municipal de Educação de Caieiras, 2018).

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

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

No município de Paulínia é impressionante o aumento do número de matrículas em rede conveniada, enquanto que a oferta na rede direta tem um decréscimo. No ano de 2017 foi investido no município 15 milhões de reais em convênios. Em São Paulo o aumento de matrícula na rede conveniada foi de 151% entre 2010 e 2016, enquanto na rede municipal foi de 32%.

Tabela 2 - Número de matrículas de creche por dependência administrativa, Paulínia-SP, 2010-2016.

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | TAXA DE CRESCIMENTO 2010-2016 | |
|--|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------------|--------|
| P A U L Í N I A | MUNICIPAL | 2.513 | 2.637 | 2.783 | 2.532 | 2.312 | 2.095 | 1.994 | -21% |
| | PRIVADA | 18 | 19 | 48 | 87 | 72 | 79 | 258 | 1333% |
| | CONVENIADA COM P.P.* | 0 | 8 | 428 | 1.092 | 1.437 | 1.638 | 1.931 | 24038% |
| | TOTAL | 2.531 | 2.664 | 3.259 | 3.711 | 3.821 | 3.812 | 4.183 | 65% |
| S Ã O | FEDERAL | 160 | 158 | 161 | 155 | 158 | 159 | 150 | -6% |
| | ESTADUAL | 208 | 218 | 255 | 266 | 275 | 206 | 166 | -20% |
| | MUNICIPAL | 42.968 | 55.512 | 60.621 | 55.812 | 57.367 | 55.663 | 56.751 | 32% |
| | PRIVADA | 40.778 | 48.557 | 55.283 | 57.719 | 60.444 | 59.990 | 57.525 | 41% |
| A U L O | CONVENIADA COM P.P. | 86.141 | 141.411 | 145.824 | 153.057 | 163.777 | 181.981 | 216.280 | 151% |
| | TOTAL | 170.255 | 245.856 | 262.144 | 267.009 | 282.021 | 297.999 | 330.872 | 94% |

* Taxa de Crescimento calculada entre os anos de 2011 e 2016

FONTE: Silveira (2018) a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP (2010-2016) tratados pelo Laboratório de Dados Educacionais/UFPR.

Os efeitos no accountability é a criação de novas formas de prestação de contas e a obrigatoriedade de publicar a lista de espera, o que facilita o acompanhamento da sociedade civil e das instituições de justiça com relação à implementação das decisões judiciais. Em Mauá e São Paulo as decisões judiciais levaram a criação de formas de prestação de contas entre o executivo municipal e o sistema de Justiça. Em Mauá a Ação Civil Pública que determina a criação de 2.771 novas vagas em um prazo de nove dias levou a criação de um plano de expansão da rede, esse plano foi apresentado como proposto na negociação que ocorreu em relação à ação em 1ª instância. Porém, mesmo após a suspensão da decisão judicial pelo TJSP o município continuo atualizando o Judiciário sobre as decisões implementadas para o problema de vaga em creche. No município de São Paulo, após realização de audiência pública pelo TJSP, foi determinado a elaboração de um plano detalhado de ampliação de vagas e para acompanhar a implementação desse plano foi instituído um Comitê de Monitoramento. Esse comitê foi formado pela

Coordenadoria da Infância do TJSP, MP, defensoria, advogados, representantes de movimentos sociais e organizações (Ximenes *et al.*, 2017). Ambos os casos demonstram a construção de procedimentos e instâncias de controle da implementação das decisões judiciais, novas formas de accountability por parte da sociedade e do sistema de Justiça.

Mudanças na relação entre as instituições também foram observadas, como criação de canais de diálogo entre as instituições de Justiça e o Executivo municipal. Foi relatado em entrevista com defensoria pública do Município de Mauá que a secretaria de educação é avisada sobre as demandas que chegam na defensoria antes de ser realizada o procedimento judicial. Dessa forma, a secretaria pode realizar um estudo de vulnerabilidade e matricular aquelas crianças que apresentam mais necessidade. Essa é uma tentativa de diminuir o número de casos judicializados e os custos processais e tempo de trabalho.

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

Então, toda semana um oficial da defensoria fornece o nome das crianças que procuraram a defensoria naquela semana, a gente passa para a secretaria de educação e a secretaria faz um estudo de vulnerabilidade e ele já consegue atender administrativamente aquelas demandas de maior urgência, aquelas famílias com necessidade mais premente. Assim, a gente consegue não judicializar alguns casos, deu uma diminuída, não o número que a gente espera, mas deu uma diminuída considerável no número de demandas judicializadas. (Trecho da entrevista com Defensoria Pública do Município de Mauá).

Por último, também foi observado a criação de programa pra contenção da demanda e legislação para adoção de entidades conveniadas que possam ofertar vagas em educação infantil. No município de Paulínia foram propostos dois projetos de lei, o Programa Pró-Educação Básica (PROEB) que prevê o suporte jurídico para legitimar parcerias para constituição de uma rede conveniada de creches no município. O Programa Municipal de Incentivo à Amamentação (PROAM) concede benefício mensal de R\$500,00 a partir do terceiro mês de idade até o primeiro ano. Esse benefício visa conter a demanda por vaga em creche, onde cada criança custaria em torno de 1,7 mil reais mensais para o Executivo.

Ambos os projetos foram enviados e aprovados em apenas 4 meses após a assinatura do TAC. No município de Caieiras foi aprovada a Lei nº 4763/15 autoriza a prefeitura a firmar convênios com entidades educacionais sem fins lucrativos para atendimento de toda a demanda reprimida em creches, essa lei foi aprovada após sentença de 2012 que condenava município de Caieiras a disponibilizar vaga em educação infantil a todas às crianças. Até a data de realização da pesquisa o município não detinha investimento em creches conveniadas.

Foi possível observar efeitos indiretos internos ao sistema legal, com a criação de um fluxo administrativo na proposição e no recebimento de ações pela Defensoria Pública, Ministério Público e Judiciário no município de Mauá. Esse processo foi criado em conjunto com secretaria de educação, a defensoria, o MP e o próprio Juiz. Foi decidido conjuntamente que os pedidos individuais seriam feitos para 20 famílias por vez, diminuindo os custos processuais e o tempo de trabalho. Esse efeito também está relacionado com a mudança na relação entre as instituições, afetando fluxo administrativo das Instituições do Sistema de Justiça. Porém, ainda é difícil estudar essas instituições, já que dificilmente juízes concedem entrevistas.

Apesar dos obstáculos em realizar entrevistas e compreender quais mudanças na política de educação do município estão relacionadas com a judicialização, foi possível identificar inúmeros efeitos indiretos da judicialização na política de educação infantil. Esses efeitos surgem como objetivo do Executivo municipal em responder às ações judiciais de forma imediata, como o aumento da quantidade de crianças em sala de aula e parcialização do atendimento. Respostas à longo prazo e como mecanismos adotados para a criação de convênios com entidades sem fins lucrativos e contenção de demanda. Além disso, é possível observar atuação do próprio sistema Justiça na criação de mecanismos de accountability para acompanhar implementação das decisões judiciais e criação de fluxos administrativos e canais de diálogo entre instituições.

5. Considerações Finais

Embora o número de trabalhos publicados que tratam sobre a judicialização das políticas públicas esteja em ascensão, ainda são poucos os que procuram analisar os efeitos desse fenômeno. Este trabalho também teve como objetivo contribuir para desenvolvimento de novos métodos para análise dos efeitos da judicialização. É necessária a adoção de um novo quadro de análise da judicialização que direciona um estudo mais abrangente sobre o fenômeno de forma a entender o impacto da judicialização nos múltiplos atores (Biehl *et al.*, 2018), como estruturas criadas como resposta para judicialização influenciam nos *outcomes* e identificar fatores causais que afetam as políticas públicas.

Os achados da pesquisa demonstram que os efeitos da judicialização podem ser transindividuais, ou seja, ampliando acesso à educação infantil mesmo para aqueles que não recorreram ao Judiciário, a partir de ampliação de vagas e inclusão de objetivos de expansão no orçamento e programas governamentais. Os efeitos indiretos afetam tanto a oferta dos serviços, como a própria administração pública, criando repartições para lidar com a alta demanda e na relação entre o Executivo e instituições do Sistema de Justiça. Também são criadas leis relacionadas a oferta de serviços e contenção da demanda e formas de controle sob a implementação da política pública.

Apesar de terem sido observados inúmeros efeitos, as decisões coletivas, ainda têm pouca expressão no fenômeno da judicialização. As demandas de perfil individual parecem ter mais relevância no cotidiano dos gestores municipais e atores do sistema de justiça. Contudo, a interação entre instituições e atores relevantes fruto da judicialização gera resultados variados que devem ser estudados caso-a-caso. Ainda assim, foi possível verificar a complexidade em torno dos efeitos indiretos e as diversas formas encontradas pela administração pública na condução das ações judiciais. Essas diferenças podem ser explicadas pelas especificidades de cada município que terão diferentes capacidades econômicas e administrativas, assim como, com as relações institucionais construídas entre gestão municipal e instituições do sistema de Justiça e movimentos da sociedade civil.

É possível identificar que a judicialização pode gerar efeitos progressivos, como expansão do atendimento, e regressivos, como a parcialização. Ou seja, é possível identificar efeitos compartilhados por toda a sociedade, mas que podem ser positivos, como

o aumento da rede e criação de mecanismos de transparência, e negativos, como aumento do número de crianças por turma.

Referências Bibliográficas

ARANTES, Rogério B. Judiciário, entre a justiça e a política. In: AVELAR, L. (Org) Sistema político brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.

BIEHL, João *et al.* Between the court and the clinic: lawsuits for medicines and the right to health in Brazil. *Health Hum Rights*, v. 14, n. 1, p. E36-52, 2012.

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

COUTO, C., & Oliveira, V. (2019). Politização da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias? *Cadernos Adenauer XX* (2019) nº1, 162.

GARAPON, Antoine. O juiz e a democracia: o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Revan, v. 20, 2001.

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. *Courting Social Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MADEIRA, Lígia Mori. STF como ator político no Brasil: o papel do tribunal no julgamento de ações políticas sociais entre 2003 e 2013. *Revista debates: revista de ciências sociais*. Porto Alegre, RS. Vol. 8, n. 3 (set./dez. 2014), f. 57-95, 2014.

OLIVEIRA, V. E. *et al.* JUDICIÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DAS VAGAS EM CRECHES NA CIDADE DE SÃO PAULO. **Educ. Soc.**, Campinas, 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018005005101&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 07 maio 2018. Epub 26-Mar-2018. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018176112>.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

SÃO PAULO. Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016. São Paulo, SP. 2013.

SILVEIRA, A. D. Conflict and consensus in the legal liability of the right to basic education. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 123, p. 371-387, 2013.

_____, A. D. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 5, n. 9, 2011.

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

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **DADOS - Revista de ciências sociais**, v. 50, n. 2, 2007.

VALLINDER, Torbjörn. “The Judicialization of Politics. A World-Wide Phenomenon: Introduction.” *International Political Science Review / Revue Internationale De Science Politique*, vol. 15, no. 2, 1994, pp. 91–99.

XIMENES, S. B, *et al.* Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração In: **REUNIÃO ANUAL DA ANPED**, 38, São Luís, 2017. 2017.

XIMENES, S. B. e SILVEIRA, A. D. Judicialização da educação. In: Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros. Relatório técnico da pesquisa financiada pelo CNPq/ MCTI N° 25/2015. UFPR: Curitiba. Capítulo 3, 2018.