

**O ACESSO A VAGAS EM CRECHES PÚBLICAS NO  
MUNICÍPIO DE RECIFE/PE:  
OS PROCESSOS ESTRUTURAIS PODEM AJUDAR A PROTEGER O  
DIREITO À EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA?**

**ACCESS TO PUBLIC DAY-CARE CENTERS VACANCIES IN  
RECIFE/PE:  
CAN STRUCTURAL INJUNCTIONS HELP TO PROTECT THE RIGHT TO EARLY  
CHILDHOOD EDUCATION?**

RENAN FRANCELINO DA SILVA<sup>1</sup>  
EDUARDA PEIXOTO DA CUNHA FRANÇA<sup>2</sup>  
FLAVIANNE FERNANDA BITENCOURT NÓBREGA<sup>3</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é investigar em que medida os processos estruturais podem servir ou não como uma alternativa para concretizar o direito ao acesso às vagas em creches públicas no município do Recife/PE, previsto nas metas 1.A e 1.B. do Plano Municipal de Educação do Recife. Desenvolve-se uma pesquisa empírica-qualitativa, por meio de estudo de caso. Para isso, elabora-se, inicialmente, uma revisão bibliográfica mediante textos sobre litígios estruturais e processos estruturais. Em seguida, realiza-se uma pesquisa empírica, com abordagem exploratória-descritiva, a partir de dados disponibilizados pelo IBGE e

264

<sup>1</sup> Mestrando e Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP (Linha de Pesquisa: "Processo, Hermenêutica e Efetividade dos Direitos"). Bolsista do Programa de Concessão de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação de Amparo à Ciência e à Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE). Pesquisador do Grupo U.Data - Laboratório de Pesquisas Empíricas em Direito (PPGD-UNICAP). Coordenador do Grupo de Estudos do U.Data.

<sup>2</sup> Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Interpretação e Decisão Judicial (NUPID).

<sup>3</sup> Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UFPE, vinculada à linha de pesquisa "Justiça e Direitos Humanos na América Latina". Professora de Teoria Política e do Estado do Departamento de Direito Público Geral e Processual da UFPE. Coordenadora do Programa de Extensão "Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos - aSIDH" e líder do "Laboratório de Pesquisa em Desenhos Institucionais", ambos da UFPE. Coordenadora da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem (CCMA) da Faculdade de Direito do Recife da UFPE. Pós-doutorado no Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Hamburg. Doutora em Direito pela UFPE, com período sanduíche na Bucerius Law School – Hamburg – Alemanha. Mestre em Ciência Política e Mestre em Direito pela UFPE.



pelo INEP relacionados ao número de matrículas em creches públicas e à taxa de escolaridade no período de 2016 a 2019. Conclui-se que o não acesso às vagas em creches públicas está atrelado a um déficit de vagas em creches no Brasil, problema estrutural tanto no Recife quanto em outros Estados brasileiros; e que os processos estruturais são mecanismos que podem mitigar os efeitos desse déficit, bem como auxiliar na efetividade do direito a ele interligado.

**PALAVRAS-CHAVES:** creches públicas; direito à educação; educação infantil; políticas públicas; processos estruturais.

**ABSTRACT:** This article seeks to investigate if structural injunctions can be an alternative way of providing the right to education in public day-care in Recife/PE, established in goals 1.A. and 1.B. of the Municipal Education Plan of Recife. Thus, empirical-qualitative research is developed. Initially, a literature review was performed through texts regarding structural injunctions. Then, empirical research, with an exploratory-descriptive approach, was also developed towards data shared by IBGE and INEP concerning the number of enrollments in public day-care centers and the schooling rate, between 2016 and 2019. It is concluded that the non-access to public day-care centres is connected with the deficit of vacancies in public day-care in Brazil, which is a structural problem (both in Recife and in other Brazilian States). It is also concluded that structural injunctions are mechanisms that can mitigate the effects of this deficit and help in the effectiveness of the right to education in public day-cares.

**KEYWORDS:** public day-care centres; right to education; early childhood education; public policy; Structural injunctions.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, observa-se o problema de indivíduos da faixa etária de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade que não têm acesso ao atendimento em creches públicas, o que, conforme a lei vigente, é dever do Estado.

Na literatura, encontram-se argumentos de que esse é um dos problemas que atingem a primeira etapa educacional básica no país<sup>4</sup> mais difíceis de serem superados. Há posicionamentos que indicam que sua complexidade demanda um conjunto de estratégias a fim de que ele seja superado, uma vez que o problema afeta o Estado em seus vários níveis federativos (GOTTI; XIMENES, 2018; NASSAR, 2020).

Dentro desse contexto, este artigo busca investigar em que medida os processos estruturais podem servir ou não como uma alternativa para concretizar o direito ao

<sup>4</sup> Nesse sentido, ver trabalhos de: (SILVA; STRANG, 2020; SILVA; LIMA, 2020; MARTINS et. al, 2021; COLI; XIMENES, 2021; FERNANDES, 2021).

acesso às vagas em creches públicas no município do Recife/PE, previsto nas metas 1.A e 1.B. do Plano Municipal de Educação do Recife.

Para isso, desenvolve-se uma pesquisa empírica-qualitativa, fazendo uso do método de estudo de caso.

Inicialmente, faz-se uma revisão bibliográfica por meio de teses, dissertações, artigos científicos, livros e capítulos de livros, sobre litígios e processos estruturais, de modo a delinear seu conceito, suas características e a razão pela qual este tipo de processo coletivo pode ser interessante na proteção de direitos fundamentais.

Em seguida, realiza-se uma pesquisa empírica, com abordagem exploratória-descritiva, a partir de dados estatísticos disponibilizados pelo IBGE e pelo INEP, relacionados ao número de matrículas em creches públicas e à taxa de escolaridade no período de 2016 a 2019, na mesma localidade<sup>5</sup>, para conhecer o panorama ou retrato do acesso de vagas em creches no município do Recife. Escolhe-se esse caso como componente da pesquisa empírica porque ele possibilita o dimensionamento da demanda e da oferta de vagas em creches públicas mediante dados coletados com base no período de 3 (anos) anos de expansão de oferta de vagas em creches no município do Recife: 2016 a 2019<sup>6</sup>. Essa pesquisa consiste no levantamento de dados para o Município do Recife/PE, por meio das bases de dados das seguintes entidades: IBGE (Censo Demográfico de 2010), INEP (Censo Escolar 2015-2019<sup>7-8</sup>) e Ministério da Saúde (DATASUS 2016-2019). Tal levantamento permitiu a coleta dos dados referentes ao: número populacional de pessoas de 0 a 3 anos de idade

<sup>5</sup> Para tornar o estudo viável dentro do tempo disponível e dos recursos operacionais aos quais os autores, atualmente, têm acesso, realizou-se um recorte para restringir a análise do estudo ao município de Recife/PE e, especificamente, ao contexto do acesso em vagas nas creches públicas nesse local.

<sup>6</sup> Destaca-se, ainda, que os dados não são uniformes em razão das discrepâncias existentes nas pesquisas desenvolvidas por esses organismos (como a unidade investigada – no INEP, investiga-se a matrícula dos alunos nas escolas e, no IBGE, as pessoas no domicílio) e o tempo de coleta destinado a cada uma delas (KAPPEL, 2001, 2008; ROSEMBERG, 1999; ROSEMBERG; ARTES, 2012). Ainda assim, é possível considerar os dados de ambas as pesquisas, uma vez que este artigo não busca dimensionar a demanda por vagas em creches no município do Recife por meio de características especificamente demográficas (como domicílio, cor e idade) ou socioeconômicas (arranjo familiar e renda, por exemplo)

<sup>7</sup> É necessário mencionar, também, que não foi possível localizar, por meio do Censo Escolar (correspondentes aos anos de 2015 a 2019) e do Portal da Transparência da Prefeitura do Recife, os dados referentes ao número de vagas disponíveis no município do Recife/PE entre 2015 e 2019. Para suprir a ausência dos dados referentes ao número de vagas disponíveis (leia-se ofertadas pelo município) em creches, solicitou-se um Pedido de Acesso à Informação (PAI) – mediante Lei pertinente, a Secretaria Municipal de Educação (SME-REC).

<sup>8</sup> A data inicial justifica-se por se dar exatamente um ano após o Plano Decenal Educacional Federal (2014 a 2024) – por meio da Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – de modo que se entende ser o marco para as estratégias governamentais educacionais no país. A data final tem por justificativa a trajetória de tais estratégias, sobremaneira no âmbito desse município.

residentes no município em questão<sup>9</sup>; número de creches públicas e privadas em funcionamento, por dependência administrativa, no município em questão, no período indicado; número de matrículas nesses estabelecimentos, por dependência administrativa, durante o mesmo período<sup>10</sup>.

A partir da coleta dos dados empíricos, chegou-se ao número de: a) residentes no município em questão cuja faixa etária abrange pessoas de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade; b) creches em funcionamento nos anos letivos de 2016 a 2019; vagas em creches públicas disponíveis entre 2016, 2017 e 2019 para as pessoas de tal faixa etária; c) número de matrículas em creches públicas municipais, entre os mesmos anos.

O material coletado a partir da pesquisa empírica foi planilhado<sup>11</sup> e, em seguida, submetido à metodologia qualitativa de estudo de caso, porque essa é uma ferramenta de pesquisa empírica adequada a analisar o caso a partir do confronto entre a teoria sobre como os processos estruturais funcionam e as particularidades do caso (isto é, o contexto do acesso às vagas em creches no município do Recife no período indicado) (YIN, 2005; BAUER; GASKELL, 2002).

Quanto à estrutura, o artigo é dividido em cinco partes. Inicialmente, discute-se o conceito e as características dos “processos estruturais”. Em seguida, aborda-se a educação infantil como direito básico e fundamental, bem como apresenta-se as metas, diretrizes e objetivos para essa etapa educacional, previstas no Plano Nacional de Educação e no Plano Municipal de Educação do Recife. A terceira parte analisa, por meio de uma pesquisa descritiva, o acesso às vagas em creches no município do Recife, entre 2016 e 2019, a fim de identificar se este caracteriza-se ou não enquanto um problema estrutural. Em seguida, estuda-se as medidas judiciais e extrajudiciais existentes para solucionar o caso do déficit de vagas em creches públicas no município de Recife. Por fim, discute-se como os processos estruturais podem proteger o direito ao acesso às vagas em creches a partir de um caso prático das Creches no Município de São Paulo.

## 2. O QUE É UM PROCESSO ESTRUTURAL?

A Constituição Federal de 1988 assumiu compromissos maximizadores ao estabelecer, em seu texto, uma ampla gama de direitos fundamentais. A realidade social na qual a Carta Magna foi inserida, entretanto, minou consideravelmente o seu projeto normativo, criando uma enorme lacuna entre o “dever ser” e a prática,

<sup>9</sup> É necessário mencionar que não foi possível coletar dados estatísticos atualizados referente ao número populacional do município em análise nos anos de 2015 a 2020, porque esses dados ainda não foram divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para suprir essa ausência de dados, recorreu-se à estimativa de estudo populacional por município e idade, da base de dados DATASUS, do Ministério da Saúde (2000-2021).

<sup>10</sup> Entretanto, é importante destacar que as variáveis escolhidas (número de matrículas e número de creches em funcionamento por dependência administrativa) oferecem apenas um panorama ou um retrato do acesso de vagas em creches no município do Recife.

<sup>11</sup> Tais dados estão inseridos em Gráficos e Tabelas dispostas neste artigo científico.

de modo que a violação de direitos fundamentais, inclusive os sociais, continuaram a ser frequentes, mesmo depois de suas ambiciosas aspirações (FRANÇA; NÓBREGA, 2022, p. 106).

Além disso, no Brasil, os direitos sociais parecem ser protegidos de forma contraintuitiva, beneficiando aqueles que possuem melhores condições financeiras e culturais em detrimento das camadas mais vulneráveis da população. Isso ocorre, dentre outros motivos, pela forma como os tribunais protegem esses direitos: por meio de ações individuais ao invés de ações coletivas ou ações coletivas estruturais (FRANÇA; NÓBREGA, 2022, p.106).

A proteção de direitos sociais por meio de ações individuais, muitas vezes, só piora os problemas já existentes, pois: a) não resolve sua fonte, mas tão somente suas consequências; b) beneficia os indivíduos de forma seletiva, pouco (ou nada) fazendo por aqueles que realmente precisam; c) agrava problemas já existentes em políticas públicas, comprometendo a qualidade do serviço público (por exemplo: crianças que são matriculadas, por determinação judicial de juízes diferentes, em uma escola ou creche que não tem estrutura física para recebê-los, sem professores e/ou pedagogos suficientes para cuidar delas ou que sequer possua orçamento para oferecer merenda para todos).

Os processos estruturais, por sua vez, são um tipo de processo coletivo que, em geral: 1) buscam efetivar direitos fundamentais que vêm sendo violados de forma sistêmica e reiterada; 2) envolvem litígios complexos e marcados pela policentria, com uma clara imbricação de interesses, relacionados e dependentes entre si (e muitas vezes antagônicos); 3) possuem uma causa complexa, que, em geral, não pode ser atribuída a um único agente em específico; 4) procuram não só compensar erros do passado, como também prevenir que esses erros e suas consequências se perpetuem no futuro; 5) prolongam-se no tempo e, conseqüentemente, não se encerram com a sentença; 6) demandam um envolvimento do juiz com o direito em causa, uma vez que este precisará monitorar as medidas estruturais que serão implementadas.

Desse modo, eles asseguram o direito fundamental de acesso à justiça no que concerne a litígios complexos, policêntricos e de interesse público, identificados, comumente, como “litígios estruturais”<sup>12-13</sup>.

<sup>12</sup> Apesar de nem todo litígio estrutural ser, necessariamente, de interesse público, a grande maioria deles é.

<sup>13</sup> Vale aqui fazer uma distinção entre litígio e processo estrutural. Litígio estrutural é o problema que se pretende resolver mediante processo estrutural, ou seja, é o litígio que fomenta a violação massiva e reiterada de direitos fundamentais. O processo estrutural, em contrapartida, é um tipo de processo coletivo que, por suas características, possui as ferramentas adequadas para resolver esse tipo de problema (caso ele seja levado para a via judicial).

Vitorelli (2020, p.482-483) descreve o procedimento para a realização da reforma estrutural do seguinte modo:

1º Ciclo: caracterização do litígio: a) identificar as características dos problemas estruturais e suas causas; b) mapear os atores relevantes para o tratamento do problema, inclusive os gestores da instituição que se pretende transformar, terceiros interessados e sociedade impactada; c) estabelecer um método de diálogo entre o legitimado coletivo que pretende promover a reforma institucional e os sujeitos mencionados anteriormente; d) elaborar um diagrama do perfil do litígio coletivo, definindo quais são os grupos mais afetados e que, conseqüentemente, devem ser priorizados em detrimento de outros, mais periféricos. 2º Ciclo: definição de uma estratégia de condução da reforma: a) atuação por meio de técnicas extraprocessuais, por exemplo, na condução de um inquérito civil, com maior flexibilidade, mas menor imperatividade; b) atuação mediante técnicas processuais, com ajuizamento de ação, que atribuem maior imperatividade, mas com menor flexibilidade. 3º Ciclo: elaboração de um plano de reestruturação da instituição: a) em conjunto com os agentes responsáveis pela estrutura, com a sociedade impactada pela sua atividade e com o juiz, se for o caso, firmar um plano que oriente as metas futuras; b) o plano deve definir metas de curto, médio e longo prazo, indicadores para a verificação do seu alcance e sujeitos responsáveis, de forma mais clara e objetiva possíveis. Deve também definir sanções, justificativas aceitáveis para o descumprimento e eventos que podem ensejar repactuação. 4º Ciclo: implementação do plano: a) acompanhamento das medidas de reestruturação, com a análise dos indicadores de metas, verificando-se de que forma o plano interfere na realidade; b) colheita de elementos técnicos que permitam identificar as falhas do plano e as metas que se mostram não correspondentes com a realidade; c) adoção de estratégias de diálogo periódico com a sociedade impactada, para receber feedbacks sobre a sua percepção acerca da mudança do comportamento institucional. 5º Ciclo: reelaboração do plano ou encerramento do caso: a) se os dados da implementação do plano, de alguma forma, demonstrarem que o problema foi solucionado ou, pelo menos, que foram atingidas as metas inicialmente determinadas, encerra-se a atividade jurisdicional ou ministerial; b) se os dados indicarem a necessidade de revisão do plano, deve-se reiniciar o trabalho, a partir do primeiro ciclo, com a redefinição das características do litígio, agora alteradas pela implementação do plano original, redefinição de estratégia, elaboração de um plano modificado, nova implementação e novo monitoramento.

Apesar do procedimento do processo estrutural ser mais demorado, ele certamente vale a pena, pois busca solucionar um problema complexo, que se perpetua no tempo, e que, em geral, não recebe um tratamento adequado pelas autoridades.

Vale esclarecer que, com o estudo dos processos estruturais, não se está a afirmar que o Poder Judiciário é o único responsável por provocar mudanças sociais, mas sim que ele pode ser uma alternativa estratégica em algumas situações, conforme será abordado no último tópico do trabalho.

### 3. A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO

Antes de falar sobre o acesso às vagas em creches públicas e dos obstáculos a ela interligados, é importante conhecer o ambiente em que ela se encaixa e, dentro desse contexto, identificar o direito a ela vinculado.

A Educação Infantil (Brasileira) – EI(B), primeira etapa da Educação Básica, que contempla os indivíduos de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade e 11 (onze) meses completos, trata-se de um direito básico (CURY, 2008, p. 295) e fundamental, de direito público subjetivo constitucional (BRITO LIMA, 2001, p. 212), que desempenha um papel essencial para a sociedade (KRAMER, 2006, p. 809-810) e para o desenvolvimento desta (KRAMER, 1999).

Por assim sê-lo, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de um conjunto de documentos jurídicos<sup>14</sup> e pedagógicos<sup>15</sup> que regulamentam, direcionam e parametrizam tal direito – de acordo com os princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito.

Entretanto, é importante registrar que esse direito somente se tornou obrigatório a partir dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade devido à Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC Nº 59/2009), que alterou o texto constitucional para incluir a obrigatoriedade de tal direito na pré-escola e na escola (do ensino fundamental ao ensino médio).

A EC 59/2009 provocou alguns dirigentes estaduais e municipais a indagarem sobre o dever do Estado frente ao acesso à creche e da obrigatoriedade da matrícula na pré-escola (CRUZ, 2017, p. 86); também a quem cabe o dever de promovê-lo. Entende-se que o direito à creche deve ser promovido de forma coparticipativa por

<sup>14</sup> Dentre eles, pode-se citar: a Constituição Federal de 1988; o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069/90); A Lei De Diretrizes e Bases Nacional De Ensino (LDBN) – Lei nº 9.394/96; o Referencial Curricular Nacional Para a Educação Infantil (RCNEI); As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI); a Política Nacional para a Educação Infantil (PNEI); A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), dentre outros Doc. que cumprem o mesmo papel.

<sup>15</sup> Tem-se o Referencial Curricular Nacional Para a Educação Infantil (RCNEI); As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI); a Política Nacional para a Educação Infantil (PNEI); A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), dentre outros Doc. que cumprem o mesmo papel.

todas as entidades federativas (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), pela família e pela sociedade (CRUZ, 2017, p. 86; CURY, 2010; DIDONET, 2010).

Em que pese essa Emenda ter estabelecido um recorte de faixa etária (4 aos 17 anos idade), o artigo 208 da CF/88 impõe ao Estado o dever de promover essa etapa educacional por meio do atendimento às pessoas de até 5 (cinco) anos de idade (o que compreende não apenas as pré-escolas e escolas, como também as creches); ademais, a constituinte condiciona a garantia desse direito ao acesso às creches e às pré-escolas (inciso IV desse dispositivo).

Nesse sentido, o acesso às vagas em creches é um direito fundamental e social das pessoas de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade e 11 (onze) meses completos; e também um dever do Estado – em suas várias esferas federativas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

### 3.1. Metas, diretrizes e objetivos para a educação.

O déficit de vagas em creches (privadas ou públicas) no Brasil é um problema complexo (e delicado), que demanda análise minuciosa sobre os fatores que lhes são interligados (as desigualdades regionais, por exemplo) e um tratamento planejado, em conformidade com as diretrizes educacionais (constitucionais e infraconstitucionais) brasileiras.

Com base nisso, o Governo Federal Brasileiro criou – ao regulamentar normas constitucionais que reconhecem prioridade absoluta à infância (art. 7º, XXV e art. 208, IV, CF) – o Plano Nacional de Educação (PNE, Lei n. 13.005/2014), o qual prevê metas (Quadro 1) e estratégias (Quadro 2) para a Educação Infantil.

Quadro 1 - Metas para a Educação Infantil de acordo com o Plano Nacional de Educação

META 1.A	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade;
META 1.B	Ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa.

Para atingir essas finalidades, estabeleceu-se 17 (dezessete) estratégias (Quadro 2), dentre as quais destacam-se: a) a prioridade ao acesso à etapa educacional em questão; b) a garantia a novas matrículas nas creches; c) o levantamento de demanda por creche para os grupos de até 3 (três) anos de idade para planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta.

Quadro 2 - Metas e Estratégias de Atendimento para a Educação Infantil de acordo com o Plano Nacional de Educação

1.1	Definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;
1.2	Garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;
1.3	Realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;
1.4	Estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches;
1.5	Manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;
1.6	Implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;
1.7	Articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;
1.8	Promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;
1.9	Estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;
1.10	Fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e

	o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;
1.12	Implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade;
1.13	Preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;
1.14	Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;
1.15	Promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;
1.16	O Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;
1.17	Estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa.

Tais estratégias e metas não só ratificam o dever do Estado – em todos os seus níveis federativos – em promover o direito educacional infantil, como também indicam que esta entidade está planejando medidas para atender a META nº 1 preconizada no PNE.

Na mesma Linha, o município do Recife aprovou o Plano Municipal de Educação (PME-REC) de 2015-2025 – Lei Nº 18.147/2015 – com base em dois indicadores (Quadro 3). Para atingir esses indicadores, estabeleceu-se 21 (vinte e uma) estratégias (Quadro 4), dentre as quais 12 (doze) são voltadas para a etapa educacional infantil.

Quadro 3 - Metas para a Educação Infantil de acordo com o Plano Municipal de Educação do Recife

META 1.A	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.
META 1.B	Ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 70% (setenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.

Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa.

Percebe-se que o PME-REC é diferente do PNE porque estabelece metas para a etapa educacional infantil que supera o Plano Nacional, como os desafio de oferecer 70% (setenta por cento) da demanda das pessoas de até três anos de idade até 2025 (SILVA, 2018, p. 169).

Quadro 4 - Metas e Estratégias de Atendimento para a Educação Infantil de acordo com o Plano Municipal de Educação

1.2	Garantir novas matrículas na educação infantil, contribuindo para universalização, até 2016, do atendimento à população de 4 e 5 anos residente no Recife, e oferecer novas vagas, para, no mínimo, 70% (setenta por cento) da demanda das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME;
1.6	Melhorar as condições físicas das unidades de educação infantil, equipando-as com mobiliário adequado, e adaptar para a inclusão dos(as) alunos(as) com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento, garantindo o fornecimento de alimentação escolar de qualidade para toda educação infantil;
1.7	Articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação para a expansão da oferta na rede escolar pública;
1.8	Promover a formação continuada dos profissionais de educação infantil, inclusive para a utilização de <i>softwares</i> educativos, ferramentas e interfaces tecnológicas, priorizando os profissionais da rede como formadores;
1.9	Priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, oferecendo a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;
1.10	Preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a

274

	parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando o ingresso do(a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental;
1.12	Promover e estimular a parceria escola-família, envolvendo-a nas atividades das unidades educacionais, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 5 anos de idade, e a parceria com os postos de saúde da família e centros de referência de assistência social para acompanhamento;
1.13	Estabelecer parcerias para o atendimento psicológico aos estudantes da Rede Pública Municipal de Ensino;
1.16	Garantir vaga na pré-escola dos estudantes oriundos das unidades conveniadas na rede municipal de ensino, respeitando-se a legislação vigente;
1.18	Realizar concursos públicos para profissionais de educação, quando necessário, visando atender à demanda proposta pela meta;
1.21	Promover o desenvolvimento dos componentes artes e suas linguagens (artes visuais, dança, teatro e música), educação ambiental e educação física na Educação Infantil.

Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa.

Tais metas e estratégias são indicativos de que o Município do Recife incluiu a etapa educacional infantil em sua agenda e de que está planejando medidas para atender a META 1 do PNE a META 1 do PME-REC.

Todavia, nos últimos anos, o sistema educacional infantil tem enfrentado um considerável número de obstáculos, como a precariedade do ambiente físico das creches e pré-escolas ou ausência de materiais (como lápis, papel e brinquedos) e/ou recursos indispensáveis ao desenvolvimento das atividades nesses estabelecimentos de ensino (LIMA; BHERING, p. 574).

Observa-se, ainda, um dilema: da oferta versus demanda de vagas em tais estabelecimentos de ensino, o qual foi evidenciado pelo redesenho e resultados das políticas públicas de acesso às creches (LOYOLA, 2017, p. 773).

Este artigo, porém, concentra-se na análise desse fenômeno nas creches públicas municipais do Recife/PE. Tal ênfase justifica-se não apenas pela viabilidade da coleta de dados para o estudo de caso em questão, mas também pela existência de propostas nele presentes voltadas para a problemática abordada.

#### **4. O ACESSO ÀS VAGAS EM CRECHES PÚBLICAS EM RECIFE DE 2016 A 2019: UM ESTUDO DE CASO**

Ao longo das últimas décadas, o Brasil tem enfrentado um problema crônico no campo educacional: a falta de vagas em creches face à quantidade de pessoas que delas necessitam (ROSSI, 2018, p. 350). Apesar de o acesso à etapa educacional

infantil ter crescido ao longo dos últimos anos, as creches ainda representam uma parcela do sistema educacional brasileiro que carece de vagas para que se atenda plenamente à demanda existente nesse universo (LOYOLA, 2017, p. 773); e que precisa, para assegurá-lo, fixar a sua permanência legítima nesse sistema (ROSEMBERG, 2013, p. 30).

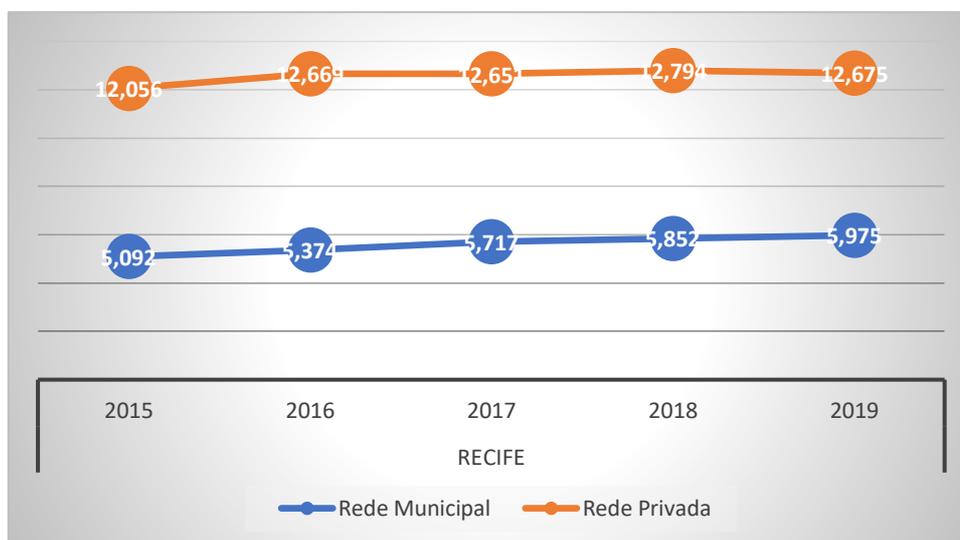
Trata-se de um dos problemas mais complexos que envolvem a gestão de diversos recursos, demandas e interesses de inúmeros atores sociais e políticos (DE SORDI; NELSON; GALINDO, p. 1408) e uma série de políticas públicas educacionais intergovernamentais e intersetoriais nos municípios brasileiros (CRUZ, 2017, p. 362).

Nos municípios, percebe-se um déficit ainda maior, tendo em vista a disparidade entre o número de vagas ofertadas em creches na rede municipal e a demanda por vagas nesses estabelecimentos de ensino frente à obrigatoriedade prevista em Lei (CURY, 2010; DIDONET, 2010; CURY; FERREIRA, 2010).

Ao analisar as matrículas em creches de 2001 a 2015 por rede de ensino (municipal, estadual, federal e privada) para identificar atos normativos federais que impactaram a política de creches (com ênfase no FUNDEB e do Brasil Carinhoso), Cruz (2017, p. 98), identificou-se que o acesso a tais estabelecimentos (25,7%) permanece inferior à meta de atendimento previsto no Plano Decenal Federal (PNE 2014-2024) desde 2001 (50%) porque havia uma dificuldade de incorporar as creches nos sistemas de ensino existentes.

Não é diferente do que vem ocorrendo em Recife nos últimos anos. Em que pese a expansão de vagas em creches da rede pública e privada desse município de 2015 a 2020 (Gráfico 1), dados estatísticos extraídos do Censo Escolar INEP revelam que o acesso à creche em Recife ainda não atende à meta de atendimento do Plano Decenal Federal (PNE 2014-2024) e Municipal (PME 2015-2025).

Gráfico 1 – Matrículas em creches da rede pública e privada por dependência administrativa no município do Recife no período de 2015 a 2019, de acordo com o Censo Escolar



Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa.

É possível verificar que, entre os anos de 2015 e 2020, o número de matrículas em creches na rede pública cresceu de 5.092 para 5.975 (o que corresponde a 17% em 5 anos). Já o número de matrículas em creches privadas cresceu apenas 5% ao longo dos mesmos anos, porque houve um decréscimo nesse número entre os períodos de 2016 e 2017 (0,14%) e de 2018 e 2019 (0,9%). Verifica-se que, apesar do aumento no número de vagas em creches da rede pública, o setor público mostra-se mais participativo no que tange ao acesso aos estabelecimentos de ensino destinados ao atendimento do público da primeira infância.

O aumento de vagas em creches no município indica um crescimento na taxa de ensino no Recife e em outras esferas do país (RECIFE, 2020, p. 50). A Tabela 1 mostra a taxa correspondente a cada dependência administrativa (Federal, Estadual, Municipal) nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua, que é um levantamento trimestral, por meio de questionário básico, de dados referentes às características básicas da primeira etapa educacional básica para as pessoas de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade (IBGE, 2019, p. 1).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Para auxiliar o monitoramento do acesso, do atraso e da evasão do sistema de ensino brasileiro, esse levantamento utiliza dois indicadores como referência: a taxa de escolarização e a taxa ajustada de frequência escolar líquida.

Tabela 1 – Taxa de escolarização em % em creches, por região, unidade federativa e idade, no período 2016 a 2019 de acordo com a PNAD Contínua 2019 do IBGE e com o Plano Decenal Municipal para a Primeira Infância de Recife

Região	Taxa de escolarização (%)			
	Creches (0 a 3 anos de idade)			
	Ano			
	2016	2017	2018	2019
Brasil	30,4 %	32,7 %	34,2 %	35,6 %
Nordeste	27,2 %	28,7 %	30,6 %	31,3 %
Pernambuco	25,4 %	26,5 %	30,7 %	31,8 %
Recife	37,6 %	41,9 %	34,9 %	40,3 %

Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa.

Conforme os dados, a taxa de grau instrutório de ensino no Brasil, Nordeste, Pernambuco, cresceu gradualmente no período de 2016 e 2019, com ressalva do Recife, que apresentou uma queda entre os anos de 2017 e 2019. Porém, essa taxa apenas mostra um dado próximo da realidade, uma vez que ela é apurada a partir da razão entre o número de matrículas e o tamanho do conjunto populacional na faixa etária mencionada (FERNANDES; DOMINGUES, 2017, p. 145).

Para um olhar mais apurado do atendimento à demanda, em especial na rede pública, é adequado conhecer o tamanho populacional do município que compõe o objeto de estudo (os residentes de 0 a 3 anos de idade), o número de creches em funcionamento no município e o matrículas em creches registradas no período escolhido para a pesquisa (2016 a 2019).

A Tabela 2 mostra a estimativa<sup>17</sup> populacional dos residentes de faixa etária de 0 a 4 anos de idade do Recife (Código 261160), no período de 2016 a 2019, de acordo com o estudo de estimativas populacionais por município, sexo e idade (2000-2021) da base de dados do DATASUS, do Ministério da Saúde/SVS/DASNT/CGIAE.

Tabela 2 – população por Faixa Etária 1 (0 a 4 anos de idade) em Recife

Município	Residentes 0 a 4 anos de idade			
	Ano			
	2016	2017	2018	2019
Recife	97.846	94.952	94.045	93.078

<sup>17</sup> Uma vez que o Censo Demográfico ainda não foi atualizado, recorreu-se ao estudo de estimativas populacionais desenvolvido pelo IBGE.

Fonte: elaborado pelos autores.

Tais dados mostram a estimativa do número populacional de residentes de 0 a 4 anos de idade, o que permite identificar a quantidade de indivíduos que se encontravam na idade escolar infantil correspondente ao atendimento educacional em creches (tanto públicas como privada) no município em questão.

Entretanto, para uma análise mais precisa sobre o atendimento à demanda por vagas em creches, é necessário identificar o número de creches públicas que estavam funcionando naquele período e a quantidade de vagas disponíveis na época (Tabela 03). É necessário mencionar, porém, que não foi possível localizar, por meio do Censo Escolar (correspondentes aos anos de 2015 a 2019) e do Portal da Transparência da Prefeitura do Recife, os dados referentes ao número de vagas disponíveis no município do Recife/PE entre 2015 e 2019. Para suprir a ausência dos dados referentes ao número de vagas disponíveis (leia-se ofertadas pelo município) em creches, solicitou-se um Pedido de Acesso à Informação (PAI) – fazendo uso da Lei pertinente, a Secretaria Municipal de Educação (SME-REC)<sup>18</sup>.

Tal levantamento permitiu a coleta dos dados referentes ao: número populacional de pessoas de 0 a 3 anos de idade residentes no município em questão; número de creches públicas e privadas em funcionamento, por dependência administrativa, no município em questão, no período indicado; número de matrículas nesses estabelecimentos, por dependência administrativa, durante o mesmo período.

Tabela 3 – número de creches públicas em funcionamento e vagas disponíveis em Recife, no período de 2016 a 2019

UF: PERNAMBUCO					
CRECHES PÚBLICAS					
MUNICÍPIO	ANO	CRECHES EM FUNCIONAMENTO	VAGAS DISPONIBILIZADAS	MATRÍCULAS	POPULAÇÃO DE 0 A 4 ANOS DE IDADE
RECIFE	2016	79	2052	5374	97.846
	2017	79	1863	5717	94.952
	2018	79	*	5852	94.045
	2019	81	2417	5975	93.078

Fonte: elaborado pelos autores.

Obs: esses dados foram coletados a partir do relatório da Secretaria Municipal de Educação solicitado a partir da Lei de Acesso à Informação<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> A SME não possui um Portal que forneça as informações sobre a demanda por vagas em creches, o que não permite o acompanhamento e a confiabilidade dos dados existente no município. Para suprir essa ausência, solicitou-se um Pedido de Acesso à Informação, o qual ficou registrado sob o seguinte número de protocolo: 2022002660020000380. Em resposta, essa Secretaria enviou um relatório com informações referentes às creches, no período de 2014 a 2020.

<sup>19</sup> O campo que se refere ao número de vagas em creches públicas disponibilizadas pelo Município do Recife no ano de 2018 não foi preenchido porque a SME-REC não possui esses dados.

Ocorre que esses números ainda se mostram insuficientes para o pleno atendimento na idade escolar infantil. Em uma análise geral, considerando os dados expostos, para que se fosse atendida a meta do PNE nos anos mencionados, seria necessário um número muito superior de vagas, de acordo com a Tabela 04, a partir do estudo populacional por município, sexo e idade (2000-2021) do DATASUS<sup>20</sup>.

Tabela 4 – estimativa do número de vagas em creches públicas adequadas para o atendimento do total de munícipes de 0 a 4 anos de idade do Recife no período de 2016 a 2019

UF: PERNAMBUCO				
CRECHES PÚBLICAS				
PLANO DECENAL				
MUNICÍPIO			FEDERAL (50%)	MUNICIPAL (70%)
	ANO	NÚMERO POPULACIONAL	NÚMERO DE VAGAS	NÚMERO DE VAGAS
RECIFE	2016	97.846	48.923	68.492
	2017	94.952	47.476	66.466
	2018	94.045	47.022	65.831
	2019	93.078	46.539	65.154

Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da pesquisa.

Ao interpretar os dados com base nas exigências do Plano Decenal Federal (PNE 2014 – 2024) e Municipal (2015 – 2025), percebe-se um panorama ou retrato do acesso de vagas em creches no município do Recife: apesar da expansão das vagas destinadas ao atendimento em creches, o município encontra dificuldades para atender à META 01 do PNE (no mínimo 50%) e META 01 do PME-REC (no mínimo 70%), as quais foram analisadas neste artigo científico.

## 5. ENTRE ALTERNATIVAS EXTRAJUDICIAIS E JUDICIAIS: EXISTEM PROPOSTAS PARA SOLUCIONAR O CASO DO DÉFICIT DE VAGAS EM CRECHES PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DO RECIFE/PE?

Como visto, o déficit de vagas em creches públicas é um (sensível) problema, o qual vem sendo enfrentado – ao longo das décadas – no Brasil.

No contexto das Políticas Públicas voltadas para enfrentamento do déficit de vagas em creches nos Municípios brasileiros, identificam-se cerca de quatro eixos

<sup>20</sup> É necessário mencionar que não foi possível coletar dados estatísticos atualizados referente ao número populacional do município em análise nos anos de 2015 a 2020, porque esses dados ainda não foram divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para suprir essa ausência de dados, recorreu-se à estimativa de estudo populacional por município e idade, da base de dados DATASUS, do Ministério da Saúde (2000-2021).

que reproduzem ferramentas teórico-metodológicas e questões pertinentes a esse programa (ARAÚJO; SANTOS, 2021, p. 4-7):

- 1) "Implementação de políticas públicas/ Programa Proinfância/Regime de colaboração";
- 2) "Políticas públicas para Educação Infantil e sua relação com o Programa Proinfância";
- 3) "Programa Proinfância como campo de investigação sobre ressignificação das políticas nos microcontextos, concepções e práticas pedagógicas";
- 4) "Relação Proinfância/arquitetura escolar/espço físico/políticas de espaços escolares/educação ambiental".

Tais eixos são indicativos que o déficit de vagas em creches nos municípios (inclusive, no Recife) é complexo por envolver uma série de fatores de vários campos que abarcam uma dimensão política-pública em que há diversidade de interesses e atores (no processo político) sociais (ARAÚJO; SANTOS, 2021, p. 4-7).

Ademais, as medidas mencionadas demandam planejamento e gestão de recursos públicos suficientes para as suas respectivas finalidades. Isso tudo demonstra o quão interdisciplinar é a questão da falta de vagas em creches públicas e o quão difícil é encontrar uma solução inteligente e eficaz para remediar essa situação.

Tais medidas não são tão simples e nem acarretam efeitos imediatos por dependerem de tempo, dinheiro e comprometimento para executá-las. Entretanto, medidas estruturais estão focadas em garantir um futuro no qual os problemas que acarretam a violação de direitos fundamentais sejam mitigados e não simplesmente encobertos por soluções provisórias, como fazem as ações pseudoindividuais.

O déficit de vagas em creches municipais públicas é um problema complexo, que envolve a violação massiva e reiterada do direito à educação, atingindo diversos de indivíduos. Nesse sentido, Gotti e Ximenes (2018, p. 389) sugerem o uso de uma estratégia que, com base no contexto fático do caso, articule todos os atores nele envolvidos para que seja construída conjuntamente uma resposta ao problema em questão.

O caso abordado neste artigo aponta para a existência de um fenômeno em franco crescimento na literatura nacional: a judicialização da educação infantil (SANTORUM, 2021; MARINHO, 2009; COLI; XIMENES, 2021; OLIVEIRA; SILVA; MARCHETTI, 2018). Tal fenômeno é caracterizado pela intervenção do Poder Judiciário para a proteção e garantia do direito à educação na primeira etapa educacional básica (CURY; FERREIRA, 2009), sobremaneira em casos que envolvem atuação coletiva (DA COSTA, 2016, p. 47; FELDMAN, 2017; TAPOROSKY, 2017; FELDMAN; SILVEIRA, 2019; SILVEIRA et al, 2020) e pela tomada de decisões sobre políticas educacionais que são definidas e

implementadas prioritariamente por legisladores, políticos e gestores (SILVEIRA et al, 2020, p. 721).

Apesar disso, o número de casos judicializados ainda é pequeno, se comparado ao tamanho do macro conflito, razão pela qual pensar em um tipo de processo que beneficie a coletividade como um todo é mais interessante que qualquer medida prolatada pela via individual, cujos benefícios atingem somente o indivíduo que teve o conhecimento cultural ou disponibilidade financeira necessários para acionar o Poder Judiciário (FRANÇA; NÓBREGA, 2022, p. 88-89).

Ainda nesse sentido, vale mencionar que a via judicial não é a única que pode e deve ser acessada para que um litígio estrutural seja solucionado.

Em Recife/PE, identificam-se algumas medidas que buscam resolver o problema do déficit de vagas em creches no município.

Vislumbra-se uma série de medidas administrativas, dentre as quais destaca-se o Programa Pro Infância, que objetiva criar mais creches e ampliar o número de vagas nestes estabelecimentos. Tal programa vem sendo desenvolvido, ao longo desta década, por pesquisadores(as) interessados(as) na temática das políticas públicas e educacionais infantis e do controle e monitoramento destas por parte do Estado – em seus vários níveis federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) (DE ARAÚJO; SANTOS, 2021, p. 10).

Visualiza-se, ainda, uma medida judicial para solucionar esse problema: a Ação Civil Pública nº 0002718-94.2015.8.17.0001 (ACP Nº 0002718-94.2015.8.17.0001), a qual foi movida pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco contra o Município do Recife, e que tramita em segredo de justiça<sup>21</sup>, na 1ª Vara da Infância e da Juventude. Acredita-se que caso ela se desenvolvesse por meio de um processo estrutural, a possibilidade de utilização de medidas estruturais, certamente, garantiria um bom manejo da problemática estrutural existente.

## 6. COMO OS PROCESSOS ESTRUTURAIS PODEM AUXILIAR NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CRECHE?

O presente tópico tem o intuito de demonstrar como os processos estruturais podem ser utilizados para a efetivação do direito à creche. Não se pretende, com isso, afirmar que esse tipo de processo é a única solução possível ou mesmo a mais adequada. Afinal, as críticas aos processos estruturais são, de fato, pertinentes. As principais dizem respeito à falta de legitimidade democrática do Poder Judiciário para intervir em matérias políticas (o que acarretaria a violação à Separação de Poderes) e à falta de capacidade técnica dos magistrados para lidar com essas questões (já que juízes têm o Direito como formação acadêmica e, em tese, não

<sup>21</sup> Em razão do objeto da demanda, a ACP em questão tramita em segredo de justiça. Em decorrência dos dados acerca desta ação civil pública não estarem disponíveis, seus detalhes e desdobramentos não puderam ser analisados.

possuem conhecimento suficiente para realizar realocações orçamentárias ou outros fatores envolvidos na formação de uma política pública, por exemplo<sup>22</sup>). Além disso, objeções no sentido de que processos estruturais são demorados (já que seus efeitos só podem ser sentidos, usualmente, a longo prazo), ineficazes (uma vez que nem sempre eles conseguem lograr o êxito desejado), e demandam um juiz capaz de realizar tarefas hercúleas, também estão presentes nas discussões acerca dessa temática.

Inicialmente, faz-se importante destacar que, em um cenário ideal, políticas públicas deveriam ser criadas e/ou reestruturadas por iniciativa espontânea das instâncias majoritárias. Apesar disso, diante da frequente inércia estatal, bem como de bloqueios institucionais que acabam por obstar o gozo efetivo de direitos fundamentais (sobretudo os direitos sociais), o Poder Judiciário aparece enquanto um locus estratégico para litigar e, possivelmente, reverter cenários de inconstitucionalidade. Em outras palavras: apesar de não ser a alternativa ideal para tratar de políticas públicas, não raramente, o Poder Judiciário aparece enquanto a única alternativa disponível, sobretudo em demandas envolvendo o interesse de grupos vulneráveis.

Essa afirmação pode ser comprovada, por exemplo, com o caso da ADPF 635, também conhecida como “ADPF das favelas”<sup>23</sup>. Na oportunidade, o Supremo Tribunal Federal foi utilizado como arena de debate político acerca de questões envolvendo a violência policial nas favelas do Rio de Janeiro. Em entrevista realizada por Osmo e Fanti (2021, p. 2136), os grupos vulneráveis em questão disseram considerar o Tribunal como arena político-institucional relevante de ser ocupada e “(...) até mesmo a única em que esse debate poderia ocorrer no atual contexto, percebendo-se, então, o importante papel contramajoritário do Supremo” (FRANÇA; PEDROSA; NÓBREGA, 2023, p. 23). Vislumbra-se, assim, que nem sempre os canais políticos, espontaneamente, enfrentarão pautas importantes para a sobrevivência e vida digna de camadas marginalizadas da população brasileira. A judicialização de certas demandas, nessas hipóteses, pode funcionar enquanto uma via interessante para que direitos fundamentais não sejam completamente relegados.

A possibilidade de que processos estruturais auxiliem na proteção do direito à educação no âmbito das creches não é uma hipótese inédita no Brasil. Aconteceu, de fato, no caso das creches no município de São Paulo, Apelação nº 0150735-64.2008.8.26.0002, oriunda de uma demanda proposta pela Ação Educativa Assessoria Pesquisa e Informação, pelo Instituto de Cidadania Padre Josimo Tavares, pela Casa dos Meninos, pelo Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo e pela Associação Internacional à Humanidade Jardim

<sup>22</sup> Essas críticas são trabalhadas na obra de Casimiro (2021).

<sup>23</sup> Importante destacar o caráter estrutural da ação em questão.

Emílio Carlos e Irene, todos integrantes de um movimento chamado “Creche para Todos”<sup>24</sup>, em face do Município de São Paulo.

O processamento do recurso em questão contou com a participação próxima do Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Educação Infantil (GTIEI), formado pela Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação; pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo; pelo Grupo de Atuação Especial de Educação do Ministério Público do Estado de São Paulo; por Rubens Naves, Santos Jr e Hesketh (Escritórios Associados de Advocacia); e pelo Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo (COSTA, 2017, p.459), levando, assim, à realização da primeira audiência pública do Tribunal de Justiça de São Paulo (COSTA, 2017, p.459).

Após a tentativa de conciliação infrutífera, o réu foi condenado, entre os anos de 2014 e 2016, a:

- (i) Criar, no mínimo, 150.000 (cento e cinquenta mil) novas vagas em creches e pré-escolas para crianças de zero a cinco anos de idade; (ii) incluir na proposta orçamentária a ampliação da rede de ensino atinente à educação infantil de acordo com a ampliação determinada; (iii) apresentar plano de ampliação de vagas e de construção de unidades de educação infantil, de forma a atender toda a demanda oficialmente cadastrada, de acordo com o Plano Nacional de Educação (COSTA, 2017, p.460).

A decisão em questão foi paradigmática e inovou ao trazer medidas como: audiência pública; a obrigação do município apresentar um plano de expansão das vagas, dentro dos critérios de qualidade estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Conselho Municipal de Educação; o acompanhamento do cumprimento provisório da sentença pela Coordenadoria de Infância e Juventude, órgão interno do Tribunal de Justiça; a criação de um Comitê de Monitoramento para assessorar a Coordenadoria, que era composto por parcela das instituições envolvidas com a causa (COSTA, 2017, p.461).

Processos estruturais, nesse sentido, permitem o exercício de uma atuação dialógica do Poder Judiciário, mitigando as críticas de ordem democrática e técnica (falta de expertise), já que o magistrado tomará uma decisão orientada.

Ferramentas como as audiências públicas, por exemplo, são importantes para compreender as reais necessidades das vítimas, fazendo com que as medidas prolatadas após a sua realização, bem como o plano de ação, tenham maior congruência com as reais necessidades do caso concreto. Possibilitam, assim, uma interferência judicial atenta a aspectos cruciais do litígio, refutando a ideia de um

<sup>24</sup> O movimento foi criado no final de 2007, integrado por entidades da sociedade civil e movimentos sociais comprometidos com a defesa da causa da educação infantil.

juiz que realiza tarefas hercúleas sem qualquer tipo de auxílio, adentrando em uma atuação unilateral e solipsista.

O monitoramento do cumprimento de sentença também aparece enquanto um importante mecanismo de concretização do direito fundamental em questão a partir dos processos estruturais, afinal, após a prolação das medidas estruturais que serão necessárias ao enfrentamento do problema, a luta pela transformação social pretendida não será abandonada. Haverá, ao revés, um acompanhamento por parte do Poder Judiciário ou de um órgão por ele designado. O monitoramento é importante, também, para que medidas que não estejam dando certo sejam repensadas e reformuladas para melhor atenderem à realidade prática. Essa flexibilidade para modificá-las e reestruturá-las é característica típica e inerente aos processos estruturais, consistindo em mais uma razão pela qual esse tipo de processo é interessante na resolução de conflitos naturalmente dinâmicos<sup>25</sup>.

No que concerne à eficácia, dados do ano de 2022 da Prefeitura de São Paulo demonstram que, pelo terceiro ano consecutivo, o município manteve a fila de demanda por creches zerada. Ainda, segundo a mesma fonte de informações, o atendimento é possível graças às parcerias firmadas com cerca de 700 organizações da Sociedade Civil (OSCs) e à ampliação de vagas nas CEIs já existentes, o que garante o atendimento de todas as famílias cadastradas<sup>26</sup>.

Não obstante o resultado positivo, vale destacar a demora para que a transformação pretendida no caso analisado pudesse acontecer. Apesar da condenação ter ocorrido entre os anos de 2014-2016, a superação do problema aconteceu apenas recentemente, o que significa que, durante alguns anos, um grande quantitativo de crianças não teve acesso às creches.

Conforme dito no tópico sobre processos estruturais, nem sempre os litígios são resolvidos de forma célere ou mesmo de forma integral. Muitas vezes, processos estruturais lidam com problemas que estão fortemente arraigados no âmago de uma determinada sociedade, fazendo com que sua completa superação seja difícil ou mesmo impossível. Um exemplo que pode ser utilizado para ilustrar essa questão é o caso que inaugurou os processos estruturais: *Brown v. Board of Education* (1954). Pretendia-se reestruturar todo o sistema das escolas públicas nos Estados Unidos, dando fim à doutrina do “separados, mas iguais”, o que demandava não somente a adoção de novos critérios para a construção de escolas, a substituição dos corpos docentes, a revisão do sistema de transportes para incluir novas rotas e novas distâncias, entre outros, como, também, a mudança de mentalidade da população norte-americana, uma vez que havia resistência à mudança social pretendida (sobretudo pelos estados do Sul).

A transformação aconteceu, mas foi demorada, gradual e demandou muita luta por parte do grupo vulnerável em questão. O preconceito enraizado na cultura dos

<sup>25</sup> Como os estruturais.

<sup>26</sup> Os dados podem ser encontrados em: (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2022, on-line).

Estados Unidos, em contrapartida, ainda não foi superado e sua perpetuação pode ser vislumbrada em casos atuais abordados pela mídia, como o de George Floyd . Sendo assim, pode-se dizer que o problema foi complemanete superado? Não. Resolveu-se parte do problema, mas ainda existem questões que não foram superadas por estarem presentes no imaginário da população norte-americana. Certamente, o caso Brown foi um primeiro passo para a superação do preconceito racial, cujos reflexos estavam não somente na mentalidade dos indivíduos, como nas políticas públicas do Estado.

Assim, diante de problemas que envolvem uma violação massiva e reiterada a direitos fundamentais, é preciso ponderar quais são as alternativas disponíveis. Em casos de inércia estatal, bloqueios institucionais ou da inviabilidade de resolução da questão por outros meios extrajudiciais, acredita-se que os processos estruturais podem ser uma alternativa interessante para a modificação de cenários que refletem um abismo entre as promessas constitucionais e a realidade.

Apesar disso, é preciso lembrar que esse tipo de processo demanda tempo (tanto do magistrado quanto dos agentes envolvidos), paciência (pois as medidas estruturais e o plano de ação podem ser modificados a depender das contingências do caso concreto), diálogo (afinal, sozinho, o magistrado não conseguirá reestruturar ou implementar políticas públicas ), participação (pois somente com a inclusão dos grupos vulneráveis e de seus representantes é que se poderá ter uma visão plena da realidade violadora de direitos) e um magistrado disposto a engajar-se em um processo estrutural (que certamente é mais difícil que um processo bipolar ). Também é preciso destacar que nem sempre os seus efeitos corresponderão aos esperados, sendo possível que o litígio não seja resolvido ou seja solucionado apenas de forma parcial.

Diante do exposto, parece acertado afirmar que o Judiciário estaria, de fato, numa posição mais confortável caso concentrasse as suas atividades no processo civil tradicional. Ocorre, entretanto, que litígios estruturais existem e são levados diariamente ao Poder Judiciário, mesmo que com uma roupagem de ação individual. Desse modo, recusar-se a resolvê-los de forma adequada talvez não seja uma opção interessante ou sequer sustentável a longo prazo.

Ademais, a luta por direitos fundamentais é constante e demanda que todas as alternativas disponíveis sejam acionadas, sob pena dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 transformarem-se em meros “direitos de papel”<sup>27</sup>.

## 7. CONCLUSÃO

O déficit de vagas em creches públicas é um problema complexo que vem sendo enfrentado no Brasil ao longo da última década.

---

<sup>27</sup> Katherine Young (2012, p.12), nesse sentido, utiliza a expressão *paper victory* (vitórias de papel).

Em Recife/PE, o problema é ainda mais complexo. Os relatórios analisados referentes ao acesso às creches no período de 2016 a 2019 evidenciam desafios enfrentados pelo Município no cumprimento da segunda meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação: (de) ampliar a oferta de educação infantil até 50%; e da meta prevista no Plano Municipal de Educação: (de) ampliar a oferta de educação infantil de modo a atingir os 70% (setenta por cento) da demanda das pessoas de até três anos de idade até 2025.

Diante de um quadro em que o caso demanda uma emergencial intervenção, existem algumas medidas extrajudiciais e judiciais que vêm sendo adotadas pelo Município para resolver o problema.

Com base na revisão da literatura desenvolvida, constatou-se que o caso envolve um problema estrutural cuja dimensão contempla não apenas um conjunto de direitos em crise, mas também interesses diversos de diversos agentes (públicos e sociais). Entende-se que, na via judicial, o processo estrutural pode servir como uma alternativa capaz de auxiliar na resolução do problema em questão. Conforme demonstrado, existe um déficit de vagas em creches públicas, que não é pontual e isolado, mas sistêmico e irradiado, de modo que dificilmente seria resolvido por meio de ações individuais (que enfrentam apenas as consequências do problema, mas não a sua fonte). Desse modo, para que seja efetivamente combatido, é necessário que medidas estruturais sejam implementadas, conforme exemplificado no caso das creches no município de São Paulo.

Ainda que nem sempre os resultados desses processos sejam imediatos, eles proporcionam soluções mais eficazes e duradouras, uma vez que focam em tentar mitigar a fonte dos problemas em questão, e não somente as suas consequências (como ocorre, por exemplo, no processo bipolar). O modelo do processo estrutural não é adversarial e, portanto, seu objetivo não é o de que uma das partes saia como vencedora, mas sim o de provocar transformações sociais efetivas (por meio da reestruturação ou implementação de políticas públicas). Conforme explicitado anteriormente, não se defende, no presente trabalho, que os processos estruturais são uma solução milagrosa. Objetiva-se, tão somente, destacar que diante de cenários de inércia estatal ou bloqueios institucionais, a utilização de processos estruturais pode ser estratégica e benéfica à proteção de grupos cujas demandas não estão sendo espontaneamente protegidas nos canais políticos.

Vale mencionar, ademais, que a luta pela proteção de direitos fundamentais é um processo e precisa ser entendido como tal, de modo que nem sempre todas as batalhas serão vencidas, mas, certamente, cada uma delas terá um impacto significativo. Até quando resultados concretos e palpáveis não são vislumbrados, a judicialização estratégica de casos paradigmáticos vem demonstrando que existem efeitos simbólicos importantes. Esses efeitos são responsáveis por modificar a forma como um determinado problema é visto pela sociedade, pelas autoridades, pela mídia, pelo sistema de justiça e pelos demais atores relevantes no seu enfrentamento. Essa mudança de percepção faz com que, muitas vezes, uma questão que vinha sendo invisibilizada ganhe notoriedade e seja enxergada como

um “problema de direitos humanos”, o que, por si só, já configura uma enorme vitória na luta por direitos.

## REFERÊNCIAS

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BBC. **1 ano da morte de George Floyd: não há nada para se comemorar**. ‘Não há nada para se comemorar’. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-57236428>. Acesso em: 6 mar. 2023.

BRASIL. DECRETO LEGISLATIVO Nº 9.057, de 25 de maio de 2017. **Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União. Edição: 100. Seção 1. Página: 3.

BRASIL, Ministério da Saúde. Banco de dados do Sistema Único de Saúde- **DATASUS**. ESTUDO DE ESTIMATIVAS POPULACIONAIS POR MUNICÍPIO, IDADE E SEXO 2000-2021. Disponível em: <http://www.datasus.gov.br> . Acesso em: 14 de maio de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais**. Nº 1/92 a 42/2203 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94 - Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRASIL. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. In: Brasil. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59/2009, de 11 e novembro de 2009. **Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à**



**manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.** Brasília, 2009.

BRASIL. Lei Nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que **estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.** Brasília, 2013.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 27833, Coleção de Leis do Brasil - 1996, Página 6544, Vol. 12, 20 de dezembro de 1996.

BRITO LIMA, Maria Cristina de. A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL. **Revista da EMERJ**, v. 4, n. 13, p. 212-333, 2001.

CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais?. **Direito Público**, v. 19, n. 102, 2022.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

COLI, Heloisa; XIMENES, Salomão Barros. Judicialização da educação infantil: trajetórias e efeitos em um caso pioneiro. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 15, 2021.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à Justiça: Promessa ou Realidade? Uma análise do litígio sobre Creche e Pré-Escola no Município de São Paulo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo e COSTA, Susana Henriques da (org.) **O processo para solução de conflitos de interesse público**, São Paulo: Juspodivm, 2017, p.449-471.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais**. 2017. Tese (Doutorado em Administração).

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2017. Orientadora: Prof<sup>ª</sup>: Marta Ferreira Santos Farah.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília: Centro de Estudos Judiciários, ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Justiciabilidade no campo da educação. *Revista de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 75-103, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento?. **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 17, n. 18, 2010.

DA 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. 38-68, 2016.

DE ARAÚJO, Viviam Carvalho; SANTOS, Núbia Aparecida Schaper. Uma década do Programa Proinfância: um olhar para as produções acadêmicas. **Pesquisa e Debate em Educação**, v. 11, n. 1, p. 1-e31547, 2021.

DE SORDI, José Osvaldo; NELSON, Reed Elliot; GALINDO, Pedro Reis. Problema da falta de vagas em creches: matriz de loops e a priorização de causas de problemas complexos. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 1407-1429, 2014.

DIDONET, Vital. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a educação infantil. IN: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010, p. 15-29.

FERNANDES, Fabiana Silva; DOMINGUES, Juliana dos Reis. Educação infantil no estado de São Paulo: condições de atendimento e perfil das crianças. **Educação e Pesquisa**, v. 43, p. 145-160, 2017.

FELDMAN, M. **Os Termos de Ajustamento de Conduta para efetivação do direito à educação infantil: considerações a partir do contexto paranaense**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

FELDMAN, M.; SILVEIRA, A. D. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 45, e186597, 2019.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. . Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 224f. 2015.

FRANÇA, E. P. C.; SILVA, R. F. ; NETTO, M. C. F. S. **ESTADO, FAMÍLIA E ESCOLAS: SOBRE QUEM RECAI O DEVER DE EDUCAR EM TEMPOS DE COVID-19?** 2020. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/estado-familia-e-escolas-sobre-quem-recai-o-dever-de-educar-em-tempos-de-covid-19> . Acessado em: 28 de mai. 2021.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; PEDROSA, Tomás Araújo; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Violações estruturais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: uma análise a partir do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 37, p. 1-29. 2023.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A judicialização de litígios estruturais como estratégia de mobilização política: mudanças sociais “de baixo para cima” ou “de cima para baixo”?. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 20, n. 34, p. 85-113, maio/ago. 2022.

GESQUI, Luiz Carlos; FERNANDES, Andréia Gasparino. n. Desafios na oferta de vagas em creches da rede pública municipal de ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 15, 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.



GONÇALVES, Gisele. A criança como sujeito de direitos: limites e possibilidades. *SUL*, v. 11, p. 1-14, 2016.

GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão Barros. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. In: In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco e ALVES, Angela Limongi Alvarenga. **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra Unesco de Direto à Educação, p. 365-399, 2018.

INEP. **Documento técnico contendo a análise da base de dados do Censo Escolar do INEP; sugestões de alterações no instrumento de coleta, visando assegurar diagnósticos precisos sobre a realidade da educação infantil no Brasil; conclusões e recomendações**. Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA) et al. **Retrato das desigualdades de gênero e raça. Indicadores de educação**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: . Acesso em: 1o fev. 2015.

292

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo escolar 2014: Sinopses Estatísticas**. Brasília: INEP, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo escolar 2015: Sinopses Estatísticas**. Brasília: INEP, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo escolar 2016: Sinopses Estatísticas**. Brasília: INEP, 2016;

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo escolar 2017: Sinopses Estatísticas**. Brasília: INEP, 2017.



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo escolar 2018: Sinopses Estatísticas**. Brasília:  
INEP, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo escolar 2019: Sinopses Estatísticas**. Brasília:  
INEP, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS  
ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo escolar 2020: Sinopses Estatísticas**. Brasília:  
INEP, 2020. KRAMER, Sônia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais  
no Brasil: educação infantil e é fundamental. **Educação & Sociedade**, v. 27, p. 797-  
818, 2006.

KRAMER, Sonia. O papel social da educação infantil. **Revista textos do Brasil**.  
**Brasília**, Ministério das Relações Exteriores, 1999. Disponível em:  
[https://www.academia.edu/download/53398434/Texto\\_de\\_apoio\\_-\\_MDEI.pdf](https://www.academia.edu/download/53398434/Texto_de_apoio_-_MDEI.pdf).  
Acesso em 31 de abril de 2022.

KUHLMANN JR. **Infância e educação Infantil: uma abordagem histórica**. 5. ed.  
Porto Alegre: Mediação, 2010).

---

293

LIMA, Ana Beatriz Rocha; BHERING, Eliana. Um estudo sobre creches como  
ambiente de desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 573-596,  
2006.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; DA CUNHA FRANÇA, Eduarda Peixoto.  
Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação  
entre os partícipes na ação civil pública. **A&C-Revista de Direito Administrativo  
& Constitucional**, v. 21, n. 84, p. 169-198, 2021.

LOYOLA, Paulo. Autonomia municipal e interdependência federativa: uma  
análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em educação no Brasil  
(2000-2014). **Educação & Sociedade**, v. 38, p. 767-790, 2017.

MARTINS, Jéssica Nascimento et al. O direito à Educação Infantil: avanços legais  
e desafios para a efetivação do direito das crianças do Município João Pessoa-  
Paraíba. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 1, p. e21410111540-  
e21410111540, 2021.



MARINHO, Carolina Martins. **Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional**. Dissertação de Mestrado apresentada no Departamento de Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa em Direito**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NASSAR, Marcos. **TUTELA DE DIREITOS SOCIAIS EM LITÍGIOS ESTRUTURAIS NO BRASIL: PROCESSO COLETIVO E PROVIMENTOS MANDAMENTAIS E EXECUTIVOS**. Dissertação (Mestrado em Direito). 2020. Universidade Católica de Brasília, 2020. Orientador: Prof. Dr. Edilson Vitorelli Diniz Lima.

OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. "ADPF das Favelas": Legal mobilization in the intersection between police violence and racism. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 2102- 2146, 2021.

PICOLI, Bruno de Lima. **Processo estrutural**. Universidade Federal do Paraná, Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 111f. 2018.

RECIFE. Prefeitura do Recife. **Primeiro Plano Decenal para a Primeira Infância do Recife 2020-2030**. Disponível em:  
[http://comdica.recife.pe.gov.br/sites/default/files/comdica/arquivos/paginas\\_basicas/primeiro\\_plano\\_decenal\\_para\\_a\\_primeira\\_infancia\\_do\\_recife\\_v.47\\_1.pdf](http://comdica.recife.pe.gov.br/sites/default/files/comdica/arquivos/paginas_basicas/primeiro_plano_decenal_para_a_primeira_infancia_do_recife_v.47_1.pdf) .  
Acesso em: 14 de maio de 2022.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Análise das discrepâncias entre as conceituações de educação infantil do Inep e o IBGE: sugestões e subsídios para uma maior e mais eficiente divulgação dos dados**; relatório do projeto "Apoio ao Desenvolvimento de Estratégias de Implementação do Plano Nacional de Educação no Tocante às Políticas Públicas de Educação Básica". Brasília: UNESCO, MEC, 2013.

ROSEMBERG, Fúlvia. O estado dos dados para avaliar políticas de educação infantil. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 20, p. 05-57, 1999.

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da educação infantil brasileira contemporânea. **SIMPÓSIO EDUCAÇÃO INFANTIL: construindo o presente. Anais. Brasília: UNESCO**, p. 33-82, 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia; ARTES, Amélia. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até 6 anos. In: BARBOSA, Maria Carmen Silveira et al (Orgs.). **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: Evangraf, 2012, p. 13-71.

ROSSI, Danilo Valdir Vieira. Do ativismo judicial na formação de políticas públicas: a falta de vagas em creches. In: **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar** (Org). Nina Beatriz Stocco Ranieri e Angela Limongi Alvarenga Alves. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 327-363.

SANTORUM, Petula Ramanauskas et al. A judicialização da educação infantil nas produções científicas e legislações. **Educação Infantil Online**, v. 1, n. 1, p. 32-45, 2021.

SANTOS, Célia Maria Vieira dos; OLIVEIRA, Dayzi Silva. PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO (PEE) E PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): PONTOS E CONTRAPONTO SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL in **Monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação de Pernambuco (2015-2025): contribuições para o debate à luz do PNE 2014-2024 / Organização: Marcia Angela da S. Aguiar [Meio Eletrônico]**. Brasília, ANPAE, 2022.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. **Prefeitura de SP mantém fila de creche zerada pelo terceiro ano consecutivo**: atualmente cidade possui 358 mil crianças de 0 a 3 matriculadas nos centros de educação infantil; vaga já é garantida durante a gestação das mulheres que fazem pré-natal na rede pública de saúde. Atualmente cidade possui 358 mil crianças de 0 a 3 matriculadas nos Centros de Educação Infantil; vaga já é garantida durante a gestação das mulheres que fazem pré-natal na rede pública de saúde. 2022. Disponível em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/prefeitura-de-sp-mantem-fila-de-creche-zerada-pelo-terceiro-ano-consecutivo/>. Acesso em: 6 mar. 2022.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo**: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SILVA, Luiz Henrique Gomes da; STRANG, Bernadete de Lourdes Streisky. A obrigatoriedade da educação infantil e a escassez de vagas em creches e estabelecimentos similares. **Pro-Posições**, v. 31, 2020.

SILVA, Petula Ramanauskas Santorum; LIMA, Paulo Gomes. Desafios e encaminhamentos da educação infantil em Sorocaba/SP. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 6, n. Especial, p. p.57-70, 2020.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. **Jornal de políticas educacionais**, v. 5, n. 9, 2011.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone; XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; CRUZ, Silvia Helena Vieira; BORTOLLOTTI, Nadja. Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, p. 718-737, 2020.

STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultura e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

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

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese – (Doutorado). Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná. 241 f. 2019.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodium, 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YOUNG, Katharine G. **Constituting economic and social rights**. Oxford University Press on Demand, 2012.