



UNIRIO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Centro de Ciências Humanas e Sociais - CCH

Programa de Pós-Graduação em Educação

Eline Moreira Ferreira de Oliveira

**A interferência da judicialização nas políticas públicas de acesso à
Educação Infantil no município do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2019

ELINE MOREIRA FERREIRA DE OLIVEIRA

**A interferência da judicialização nas políticas públicas de acesso à
Educação Infantil no município do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Fernanda Rezende Nunes

Rio de Janeiro

2019

O48 Oliveira, Eline Moreira Ferreira de
A interferência da judicialização nas políticas públicas de acesso à Educação Infantil no município do Rio de Janeiro / Eline Moreira Ferreira de Oliveira. -- Rio de Janeiro, 2019.
123p.

Orientadora: Maria Fernanda Rezende Nunes.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2019.

1. Educação Infantil. 2. Acesso. 3. Judicialização. I. Nunes, Maria Fernanda Rezende, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Humanas e Sociais - CCH
Programa de Pós-Graduação em Educação

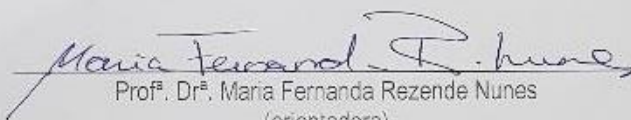
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO


Eline Moreira Ferreira de Oliveira

**"A interferência da judicialização nas políticas públicas de acesso à
Educação Infantil no município do Rio de Janeiro"**

Aprovada pela Banca Examinadora

Rio de Janeiro, 13 / 12 / 2019


Profª. Drª. Maria Fernanda Rezende Nunes
(orientadora)


Profª. Drª. Eliane Ribeiro Andrade
(avaliadora interna)


Profª. Drª. Alicia Maria Catalano de Bonamino
(avaliadora externa)

Dedico este trabalho a todos aqueles que lutam por uma educação pública de qualidade e para isso permanecem em constante luta e resistência.

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação foi fruto de muito esforço, por me obrigar a conciliar o trabalho como servidora pública municipal – que apesar de estar na área da Educação não incentiva tampouco facilita a vida acadêmica – com a vida pessoal composta por marido, filhos (sim, tive minha segunda filha no fim do mestrado), pais, irmãos e muitos, muitos amigos que fizeram desse período de estudo algo prazeroso e produtivo.

Agradeço primeiramente a Deus, pois minha fé e minhas orações diárias me permitem viver com sanidade mental e esperança diante de tantas barbáries, que apenas o conhecimento nos revela.

Agradeço a minha orientadora, Prof^a Dr^a Maria Fernanda Rezende Nunes, por acreditar em mim desde o início e me permitir conhecer e compor o grupo de pesquisas EIPP – Educação Infantil e Políticas Públicas – onde passei inúmeras tardes de troca e contribuição para o desenvolvimento do trabalho a ser apresentado aqui. A todos os integrantes desse grupo, saibam que os guardo com carinho e desejo sucesso na vida e na academia. Às Professoras Dr^a Alícia Bonamino e Eliane Ribeiro por todos os momentos de aprendizado durante as aulas e pelos apontamentos importantes durante a qualificação e a defesa da dissertação, pois eles contribuíram para que a pesquisa fosse ainda mais especial.

Gratidão a Mônica Valéria Souza Gonçalves e Andréa Vaz Fernandes, gestoras da rede municipal do Rio de Janeiro, sérias e dedicadas à Educação, que além de me inspirar, me ajudaram muito para que eu pudesse comparecer a todos os compromissos da pesquisa. Da mesma forma agradeço à minha amiga Raquel pela leitura crítica e sugestões que abrilhantaram a minha escrita.

Aos meus pais dedico um agradecimento especial, pois eles fizeram de mim quem sou hoje, me incentivam, me apoiam e auxiliam em diversos momentos. Sei do quanto eles se orgulham e anunciam aos amigos que

terão uma filha mestre, em um contexto familiar onde ainda são poucos os que concluíram o nível superior.

Ao meu marido, amigo, parceiro de vida, que compartilha da mesma profissão que eu e também atua na gestão de Unidade de Educação Infantil, por tantos diálogos teóricos e práticos que mexeram com minhas convicções e contribuíram para muitas discussões apresentadas na dissertação, além de cuidar tão bem de nossos filhos a ponto de permitir que eu pudesse me dedicar à escrita sem culpa ou preocupação.

Aos meus filhos, Pedro e Luana, esta nascida já ao fim do mestrado, peço que entendam todas as vezes que parei de brincar com vocês para me concentrar nos compromissos da vida acadêmica. Espero ser para vocês um exemplo de que o estudo é instigante e libertador e que nunca podemos perder a curiosidade e a vontade de aprender coisas novas.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado é fruto de uma pesquisa desenvolvida no município do Rio de Janeiro com o objetivo de investigar como a judicialização no acesso à Educação Infantil interfere nas políticas públicas de expansão da creche no referido município, que conta com um número considerável de crianças em lista de espera aguardando vaga para o referido segmento – cerca de 40 mil crianças por ano – e um crescente número de ordens judiciais compelindo à matrícula imediata em creches.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos, que abordam respectivamente a educação como direito subjetivo e como política pública social, o trâmite para conseguir uma vaga em creche, a judicialização e os termos aparentemente sinônimos que gravitam sobre o tema e, por fim, a análise das entrevistas de campo nas Coordenadorias com maior índice de judicialização da educação. Nas considerações finais foram apontadas algumas questões no sentido de ponderar a relevância do Poder Judiciário como garantidor de direitos, mas que não tem contribuído para ampliar a oferta de vagas para a educação infantil no município pesquisado, já que a estratégia utilizada para atendimento das ordens foi o acréscimo de alunos por sala e a parcialização do atendimento em algumas regiões. Além disso, foram realizadas algumas recomendações ao município pesquisado no intuito de contribuir positivamente face ao cenário encontrado durante a pesquisa.

Palavras-chave: Educação Infantil – acesso - judicialização

ABSTRACT

This master's dissertation is the result of a research carried out in the city of Rio de Janeiro aiming to investigate how the judicialization of access to early childhood education interferes with the public policies of expansion of the daycare center in that municipality, which has a considerable number of children. On the waiting list awaiting vacancy for that segment - about 40,000 children per year - and a growing number of court orders compelling immediate enrollment in day care centers.

The work was divided into four chapters, which deal respectively with education as a subjective right and as a social public policy, the process to get a place in day care, judicialization and the apparently synonymous terms that gravitate on the subject and, finally, the analysis of field interviews in the Coordinating Offices with higher index of judicialization of education. In the final considerations, some questions were pointed in order to consider the relevance of the Judiciary as a guarantor of rights, but that has not contributed to expand the offer of places for early childhood education in the researched municipality, since the strategy used to fulfill orders was the addition of students per class and the partialization of attendance in some regions. In addition, some recommendations were made to the researched municipality in order to contribute positively to the scenario found during the research.

Keywords: Early Childhood Education - access - judicialization

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CRE – Coordenadoria Regional de Educação

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PME – Plano Municipal de Educação

PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

PROINFÂNCIA – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil

SME – Secretaria Municipal de Educação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa com a divisão geográfica do município em coordenadorias regionais	34
Figura 2 – Layout do site para matrículas	43
Figura 3 – Símbolo do ônibus da liberdade	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Total de alunos matriculados por segmento	33
Tabela 2: Listagem de bairros por coordenadoria	35
Tabela 3 – Quantidade de escolas por segmento	36
Tabela 4 – Quantidade de alunos em horário parcial e integral	37
Tabela 5: Quantidade de alunos em lista de espera por ano e por CRE	47
Tabela 6: Quadro comparativo das Constituições no tocante à Educação	52
Tabela 7: Quantidade de ordens judiciais e pedidos de vagas em creches municipais no ano de 2016 por Coordenadoria Regional de Educação	66
Tabela 8: Quantidade de ordens judiciais e pedidos de vagas em creches municipais no ano de 2017 por Coordenadoria Regional de Educação	67
Tabela 9: Quantidade de ordens judiciais e pedidos de vagas em creches municipais no ano de 2018 por Coordenadoria Regional de Educação	69
Tabela 10: Quantidade pedidos de vagas em creches municipais expedidos pelo Conselho Tutelar entre os anos de 2016 e 2018	87

SUMÁRIO

1. Direitos sociais educacionais: as políticas públicas em Educação	18
1.1 – Políticas públicas para a infância	19
1.2 – A política pública em um sistema federativo	24
1.3 – Proinfância como política pública de indução à expansão	29
2. O acesso às creches no município do Rio de Janeiro	33
2.1 – Metodologia da pesquisa	37
2.2 – O caminho para conseguir uma vaga nas creches municipais	41
2.3 – O caminho para conseguir uma vaga nas creches conveniadas	44
2.4 – Uma conta que não fecha	47
3. A judicialização na educação: contextualização e dados da pesquisa	49
3.1 – A educação nas Constituições	51
3.2 – Judicialização na educação	55
3.3 – Noções conceituais: judicialização, juridicização, justiciabilidade e ativismo judicial	57
3.4 – Argumentos utilizados para o não atendimento à demanda por creche	62
3.5 – A judicialização da educação no município do Rio de Janeiro	65
4. Os diferentes lados do guichê: análise das entrevistas nas Coordenadorias Regionais de Educação e no Nível Central	72
4.1 - O sistema informatizado como formulador de política	75
4.2 – Entre o perto e o longe: critérios e estratégias de atendimento	79
4.3 – Quando o guichê seleciona	85
4.4 – Os bastidores da pesquisa	91
Considerações Finais	97

Referências Bibliográficas	107
Anexos	111

APRESENTAÇÃO

A presente dissertação gira em torno do tema da judicialização no acesso à Educação Infantil no município do Rio de Janeiro, especificamente quanto ao segmento creche. Para isso, se vale de dados quantitativos e qualitativos colhidos através do Portal 1746, via lei de acesso à informação, assim como entrevista semi-estruturada realizada junto ao nível central, à 7^a e à 10^a Coordenadorias Regionais de Educação. Todos os dados foram analisados em consonância com a revisão bibliográfica sobre a temática, em especial aos estudos de implementação de políticas públicas, de burocratas de nível de rua e da sociologia de guichê. Além de um estudo sobre o problema da pesquisa, o trabalho se propôs a fornecer recomendações ao município pesquisado como forma de devolutiva da pesquisa.

INTRODUÇÃO

O tema da presente dissertação foi pensado em razão da minha vivência enquanto gestora de unidade de Educação Infantil no município do Rio de Janeiro. A busca por uma vaga em creche (educação para crianças de 0 a 3 anos) representa um dilema para muitas famílias, tendo em vista que o município não possui atualmente capacidade de atender à sua demanda. Nesse contexto passou a ser comum o recebimento de pedido de vaga em creche por meio de procedimentos administrativos oriundos da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Conselho Tutelar, assim como recebimento de ordem judicial compelindo à matrícula imediata independentemente da existência de lista de espera na Unidade Escolar. Em face desse cenário, era comum o recebimento de orientações por parte da Secretaria Municipal de Educação para que todos os gestores tivessem especial atenção quanto à frequência das crianças na creche e da necessidade de prontamente chamar crianças da lista de espera para ocupar vagas ociosas, sob a alegação de que a falha nesse processo implicaria em custos e multas para a Prefeitura.

Na busca de amenizar a falta de acesso na citada etapa da Educação Infantil algumas pessoas recorrem ao Poder Judiciário a fim de concretizar um direito social. Esse fenômeno, que historicamente se iniciou no Brasil em demandas relativas à área da saúde, é conhecido como judicialização. A problematização do tema é que, pela tripartição dos poderes, não cabe ao Judiciário criar políticas públicas em educação ou em qualquer outra área, ao mesmo tempo em que esse não pode se omitir ao receber a demanda daqueles que reclamam a inércia dos outros poderes. Sendo assim, é preciso rever a forma como o direito à educação está sendo viabilizado a fim de conferir oportunidades igualitárias a todas as crianças, bem como discutir as formas de ampliação dessas vagas, garantindo a qualidade do serviço público oferecido.

Como primeiro passo da investigação sobre o tema, realizei uma pesquisa bibliográfica no portal de publicações científicas Scielo. Inserindo a palavra-chave “judicialização”, foram encontrados 208

resultados dos quais apenas 7 tinham relação direta com o tema da judicialização de políticas públicas em educação. A maior parte dos artigos científicos encontrados – 104 ao todo, sendo destes 24 de origem estrangeira – diziam respeito a judicialização na área da saúde, todos discutindo a concessão em juízo para medicamentos ou tratamentos médicos. Outras áreas também apresentaram maior quantidade de artigos relacionados a judicialização, tais como a área jurídica – trinta e seis artigos -, o serviço social e a psicologia – com trinta e dois artigos -, e a ciência política – em vinte e nove artigos, todas em maior quantidade que na área da educação. Isso representa um indício de que outras literaturas já demonstram, ou seja, a judicialização se iniciou com a área da saúde, se expandiu para as demais e atualmente adentrou a educação para discutir aspectos como relação professor /aluno, direito do consumidor (quanto aos contratantes de serviços educacionais) e acesso (pouco se discutindo nesse aspecto o acesso com qualidade).

A pesquisa de mestrado foi desenvolvida junto ao grupo de pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas – EIPP – da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio – que desenvolvia pesquisa maior financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – Faperj – que investigou os impactos da expansão da escolaridade obrigatória estipulada pela Emenda Constitucional número 59, emenda esta que tornou obrigatória a educação a partir dos 4 anos de idade e as consequências na expansão da creche, etapa não obrigatória.

Os objetivos dessa dissertação são discutir a educação como um direito público subjetivo, conhecer as formas para se conseguir uma vaga em creche, pública ou conveniada, no município do Rio de Janeiro, problematizar os termos judicialização, juridicização, justiciabilidade e ativismo judicial. Da mesma forma, investigar eventuais características que façam com que algumas regiões recebam mais ordens judiciais que as outras, bem como analisar o modo como a Prefeitura recebe e administra o fenômeno da judicialização.

No primeiro capítulo serão tratados o conceito de políticas públicas de forma geral e especialmente em educação, a forma federativa de distribuição de competências e o papel do governo federal como indutor de políticas. São referenciais que nos ajudam na discussão sobre como o governo federal pode auxiliar os municípios do Brasil, independente de seu tamanho ou receita, a oferecer uma Educação Infantil a todos os que nela se interessem.

No segundo capítulo será explicitada a metodologia da pesquisa, bem como os caminhos para o acesso às creches, públicas e conveniadas, no município pesquisado – Rio de Janeiro – sob o ponto de vista da legislação municipal e dos números apresentados pelo próprio município, tanto de oferta quanto de modalidade integral ou parcial.

No terceiro capítulo, o foco será a conceituação teórica da judicialização e a problematização de outras formas de pleitear direitos sociais de maneira mais equânime e centrada no diálogo entre órgãos públicos de diferentes poderes da federação. Nesse momento serão trabalhados termos como judicialização, juridicização, justiciabilidade e ativismo judicial.

No quarto capítulo serão analisadas as entrevistas com gestores do nível central, na 7ª e na 10ª Coordenadorias Regionais de Educação. Para tanto foram criadas quatro categorias, quais sejam, o sistema informatizado como implementador de políticas, as estratégias para os atendimentos, o guichê como órgão seletivo e os bastidores da pesquisa.

Nas considerações finais é realizada uma síntese dos temas abordados ao longo do trabalho e elaboradas algumas recomendações ao município do Rio de Janeiro relativas ao problema da pesquisa.

CAPÍTULO 1 – DIREITOS SOCIAIS CONSTITUCIONAIS: AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO

As qualidades ou virtudes são construídas por nós no esforço que nos impomos para diminuir a distância entre o que dizemos e o que fazemos.

Paulo Freire

Promover políticas públicas é algo complexo para gestores públicos e um desafio ainda maior quando falamos de direitos sociais previstos na Constituição de 1988, que segundo seu art. 6º, compreendem a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. A referida Constituição, por sinal, se destaca frente às anteriores por seu caráter democrático e com ampla gama de garantias individuais.

No presente trabalho, trataremos especificamente sobre o direito à educação, entendida como direito público e subjetivo de todas as crianças, bem como algumas implicações quanto às políticas de acesso à educação infantil, etapa da Educação Básica que atende a crianças de 0 a 3 anos, não obrigatória segundo nosso ordenamento jurídico. Além disso, articularemos as competências dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário para atender a uma demanda educacional reprimida pela ausência de capacidade de atendimento a todos os que dela desejam e precisam.

Em um contexto político e econômico de enxugamento da máquina pública e do Estado de Bem-Estar social, assim como de restrições financeiras, alguns direitos fundamentais não são devidamente ofertados pelo Poder Público. Nas palavras de Roberts (1997), temos necessidade de construção de políticas sociais que construam um padrão básico de cidadania social. Ante essa deficiência, alguns direitos somente conseguem ser exercidos por cidadãos após a intervenção judicial, especialmente no que tange a direitos como saúde e educação e que se destinem à parcela da população com menor poder aquisitivo.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA

No Brasil a educação de crianças de 0 a 3 anos – creche – não é modalidade de ensino obrigatória. Por isso existe uma substancial dificuldade dos municípios em cumprir o regramento constitucional, qual seja, oferecer a Educação Infantil, modalidade creche, a quem assim o deseje, e se apoiam no Poder Legislativo e na aprovação de seus Planos Municipais de Educação – PME – para programar a expansão do ensino como meta, sem qualquer sanção para o caso do planejamento não ser concretizado.

Historicamente, percebemos essa omissão quanto à expansão da Educação Infantil. Segundo KUHLMANN (2000), ao tratar do Plano de Assistência ao Pré Escolar, publicado em 1967, “a expressão ‘a longo prazo’ é apenas um eufemismo para a manifestação da isenção do Estado da sua responsabilidade com a crescente necessidade de ampliação da educação infantil”¹ ; esse mesmo problema se apresenta com a atual configuração do Plano Nacional de Educação – PNE, já que trata de um planejamento a longo prazo.

Para entendermos as especificidades da Educação Infantil em relação às demais etapas de ensino, devemos colocá-la no tempo e no contexto histórico brasileiro. Segundo KUHLMANN (2000)

Pode-se falar de “educação infantil” em um sentido bastante amplo, envolvendo toda e qualquer forma de educação da criança na família, na comunidade, na sociedade e na cultura em que viva. Mas há outro significado, mais preciso e limitado, consagrado na Constituição Federal de 1988, que se refere à modalidade específica das instituições educacionais para a criança pequena, de 0 a 6 anos de idade. Essas instituições surgem durante a primeira metade do século XIX, em vários países do continente europeu, como parte de uma série de iniciativas reguladoras da vida social, que envolvem a crescente industrialização e urbanização. A grande expansão das relações internacionais, na segunda metade do século XIX, proporciona a difusão das instituições de educação infantil, que começam a chegar ao Brasil na década de 1870.²

Ressalte-se que a chegada das creches no Brasil na década de 20 era destinada às crianças pobres, uma vez que suas mães precisavam

¹ KUHLMANN JR, Moyses. **Educando a infância brasileira**. IN: LOPES, Eliane Marta Teixeira, FARIA FILHO, Luciano Mendes, VEIGA, Cynthia Greive (Org.). 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2000. p 488

² Ibid. p. 469/470

trabalhar e não tinham a quem confiar os filhos, ou seja, a função da creche era apoiar a família. O referido apoio tinha por objetivo além da liberação da mulher para o mercado de trabalho, evitar que essas mães abandonassem seus filhos na Casa de Expostos (também conhecida como “roda dos expostos”), primeira política pública criada para a infância.

Em 1923 ocorre no Brasil a primeira regulamentação do trabalho feminino, prevendo inclusive a disponibilização de creche e salas de alimentação por parte das indústrias, próximas ao local de trabalho. O próprio regulamento das escolas maternais previa como sua finalidade o cuidado com os filhos dos operários. Assim, dá-se início a um formato de creche com distinção entre ricos e pobres, com característica predominantemente assistencialista. Nesse sentido, KUHLMANN (2000):

Entretanto, esse movimento, ao mesmo tempo em que faz a defesa da criança, carrega os limites da concepção da “assistência científica”, que parte do preconceito pela pobreza e trata das instituições como dádiva e não como direito a ser oferecido por instituições privadas, desobrigando o Estado.³

Tal abordagem da educação infantil, incentivando as fábricas a oferecer as creches, demonstra a falta de compromisso estatal com as políticas sociais, sobretudo no que tange a educação de 0 a 6 anos, que nem mesmo era reconhecida enquanto modalidade de educação.

Já a Lei de Diretrizes e Bases de 1971, ao trazer a obrigatoriedade do ensino em 8 anos e para os sistemas de ensino a incumbência de “velar” para que as crianças recebam instrução em escolas maternais e jardins de infância, corrobora a ideia de separação entre a educação infantil para pobres e para ricos. Isso porque, diante da falta de recursos públicos, decorrente das políticas de governo e da Constituição de 1967, em meio à ditadura militar, que retirara a obrigatoriedade de aplicação de no mínimo 10% da receita dos impostos em educação, as vagas em educação infantil públicas eram escassas, ao mesmo tempo em que se propaga a ideia de que a educação pré-escolar melhora o desempenho da educação obrigatória. Assim, a solução para o ensino primário defendida

³ *ibid.* p. 481

naquele momento estava em um lugar onde as crianças pobres não tinham pleno acesso.

Tomando por base que a educação é um investimento de longa duração e que as crianças não deixam de crescer a fim de esperar a promoção das políticas programadas para elas, os efeitos do baixo ou ausente investimento num segmento de ensino se propagam no tempo e atingem diversas gerações. Por tais fatos, se sustenta que o Brasil possui uma dívida histórica quanto à educação na primeira infância.

Somente na Constituição de 1988 as creches e pré-escolas surgem inseridas no que foi definido como Educação Básica e como direito fundamental de todos, nos encaminhando ao processo de reconhecimento e valorização dessa etapa nos moldes como conhecemos atualmente. Por ser um direito público subjetivo, o direito à Educação tornou-se passível de responsabilização por não fornecimento ou fornecimento ineficiente, portanto, a origem da judicialização da questão educacional. Segundo CURY (2007)

O direito público subjetivo está amparado tanto pelo princípio que ele o é assim por seu caráter de base (o ensino fundamental é etapa da educação básica) e por sua orientação finalística (art. 205 da Constituição Federal), quanto por uma sanção explícita para os responsáveis (governantes ou pais) quando de sua negação ou omissão para o indivíduo - cidadão.⁴

Do ponto de vista legal, elucidado acima por Cury, o direito à educação importa em um dever duplo, quais sejam, o dever do Estado em oferecer uma educação pública, gratuita e de qualidade e o dever da família em matricular e zelar para que a criança esteja no ambiente escolar. Em se tratando da Educação Infantil, esse dever é único, já que os responsáveis não são obrigados a matricular, ainda que o Estado permaneça com a obrigação de oferecer as vagas.

Ressalte-se que os avanços recentes não apagam os anos de omissão estatal na referida etapa de ensino, que ainda luta pelo reconhecimento de sua função educativa, no lugar de seu caráter assistencialista de

⁴ CURY. Carlos Roberto Jamil. **A gestão democrática na escola e o direito à educação**. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19144/11145>. Acesso em 25 jan. 2019

outrora, bem com por um conceito de infância que valha para todas as crianças. Segundo CORSINO e NUNES (2009)

A sociedade brasileira, em toda sua complexidade, cria uma diversidade de vocábulos não só para indicar o seu interlocutor criança, mas, principalmente, para distinguir umas das outras, conforme sua classe, sua função e seu lugar de moradia.⁵

Apesar de o aparato legislativo atual garantir a todas as crianças uma educação infantil pública, gratuita e de qualidade, essa diferença entre infâncias ainda é sentida, não mais pelos motivos que levam uma família a optar pela matrícula na creche, mas sim pelo tipo de instituição a que se tem acesso, revelando em alguns casos a ambiguidade de um contexto que diferencia ricos e pobres pela qualidade do serviço que recebem. Nas lições de CURY (2007)

A declaração e a efetivação desse direito tornam-se imprescindíveis no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social. As precárias condições de existência social, os preconceitos, a discriminação racial e a opção por outras prioridades fazem com que tenhamos uma herança pesada de séculos a ser superada.

Por isso, declarar e assegurar é mais do que uma proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem ou se esqueceram que somos portadores de um direito importante. Declarar e assegurar, sob esse enfoque, resultam na necessária cobrança de quem de direito (dever) e na indispensável assunção de responsabilidades por quem de dever (direito) em especial quando ele não é respeitado.⁶

De certo que a formulação de políticas públicas possui relação direta com os campos de disputa na sociedade e a Educação Infantil está em evidência no momento. Segundo (FALCIANO; NUNES; SANTOS, 2019)

Atualmente, a educação infantil goza de grande visibilidade na agenda pública. Muitos atores importantes – tanto públicos (ligados às instâncias do MEC, especialmente) como da sociedade civil (movimentos e instituições relacionadas ao segmento) – vêm atuando no processo de consolidação da política de educação infantil. A disputa nesse campo consolidou e institucionalizou diversos movimentos, tais como fóruns de educação infantil nos estados e, nacionalmente, o Movimento

⁵ CORSINO, Patrícia, NUNES, Maria Fernanda Rezende. **A institucionalização da infância**. IN: CORSINO, Patrícia (Org.) Educação Infantil cotidiano e políticas. Rio de Janeiro: Ed Autores Associados, 2009. p.15

⁶ CURY. Carlos Roberto Jamil. **A gestão democrática na escola e o direito à educação**. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19144/11145>. Acesso em 25 jan. 2019

Interfóruns do Brasil (Mieib). Por fim, a política engendrada pela educação infantil possui formulação em todos os níveis, seja local, nacional ou internacional.⁷

A concepção de Educação Infantil, que deixou de ser primordialmente higienista e assistencialista para assumir uma função substancialmente educacional, é fruto desse processo. A alteração de sua função precípua não representa apenas uma forma de fazer educativo, mas sim, modifica a sua forma de reivindicação, principalmente porque, se por um lado a assistência social abarca parte da sociedade, a Educação é extensível a todos e representa um direito da criança e dever imediato do Estado. ROBERTS (1997) ao diferenciar a cidadania civil da cidadania política e da cidadania social trata sobre um “padrão básico de vida e cultura” necessário para que os indivíduos possam exercer sua cidadania civil e política no intuito de reduzir as desigualdades de modo eficaz. Em suas palavras,

Há uma premente necessidade de que o Estado formule políticas sociais e proporcione condições de bem-estar às populações, principalmente em virtude da persistência dos elevados índices de pobreza. As pressões para que se encontrem soluções rápidas e paliativas para o problema são muito fortes diante da dependência econômica e da consequente subordinação da política social à política econômica. Pode-se dizer que há necessidade de políticas sociais que colaborem para construir um padrão básico de cidadania social, o qual não só ajude a diminuir a pobreza e garantir que ela não se perpetue, como também contribua para a integração social, proporcionando serviços que reduzam as desigualdades de oportunidades de vida, de acesso à educação, saúde ou previdência social. Outra questão está em encontrar as bases políticas para sua provisão. Formas de proporcionar bem-estar social — ou regimes de bem-estar social —, estáveis e generalizadas, equivalentes às encontradas nos países de capitalismo avançado, somente serão viáveis na América Latina no momento em que houver coalizões relativamente estáveis de classe, capazes de sustentá-las. Não será fácil elaborar e aplicar políticas sociais de longo prazo que assegurem uma participação igualitária nos padrões da sociedade. Mas esse desafio é vital, pois na ausência da dimensão social, as cidadanias política e civil não terão condições de se consolidar.⁸

Sendo assim, com a decadência das políticas de bem-estar social experimentadas pelo Brasil nos últimos tempos, a expansão da Educação Infantil, especificamente o segmento creche – já que a Pré-Escola integra o ensino obrigatório – fica ameaçada. ROBERTS (1997), ao se debruçar sobre uma obra de T. H. Marshall (1964), nos descreve três tipos de

⁷FALCIANO, Bruno Tovar, NUNES, Maria Fernanda Rezende e SANTOS, Edson Cordeiro. **Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução.** Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/5719/3753>. Acesso em 10 de out. 2019

⁸ ROBERTS, Bryan R. **A dimensão social da cidadania.** Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_01.htm. Acesso em 30 jan. 2019

cidadania existentes em uma democracia e como elas são impactadas pelas políticas sociais desenvolvidas: a cidadania civil – que corresponde aos direitos necessários ao exercício das liberdades individuais –, a cidadania política – é a participação no poder de maneira direta ou indireta – e a cidadania social – são os direitos e obrigações que permitem a participação igualitária de todos os membros de uma comunidade em seus padrões básicos de vida. Segundo o referido autor,

A extensão da cidadania política soluciona parte dessas contradições entre a desigualdade criada pelo mercado e a igualdade inerente à cidadania. Os desfavorecidos pelo mercado se utilizam do voto e da organização política para reduzir as desigualdades econômicas, por intermédio, por exemplo, da criação de impostos redistributivos ou de uma legislação de proteção ao trabalhador. Contudo, Marshall dizia que as cidadanias civil e política provavelmente só conseguiriam diminuir a desigualdade de modo eficaz se os membros de uma comunidade compartilhassem um padrão básico de vida e cultura. O exercício efetivo dos direitos civis e políticos dos membros de uma comunidade exige que eles estejam livres da insegurança e da dependência impostas pela miséria, pela doença e pela carência de educação e de informação. Na visão de Marshall, entre esses padrões básicos também se incluiria uma experiência compartilhada de educação, assistência médica e demais serviços sociais. A experiência comum visava diminuir as diferenças marcantes de status que poderiam se revelar no momento em que as desigualdades de mercado fossem traduzidas em tipos radicalmente distintos de atendimento médico ou acesso à escola, entre os ricos e os pobres.⁹

No contexto atual ainda não alcançamos o que o autor descreve como “padrão básico de vida e cultura” e o enxugamento da máquina pública não parece colaborar nesse sentido. Ocorre que o Poder Judiciário passou a assumir um papel significativo na redução dessas desigualdades narradas pelo autor – Poder que a princípio não possui essa função –, quando obriga o Poder Executivo a realizar determinadas políticas públicas para garantir o direito público subjetivo de classes sociais desprivilegiadas.

1.2 – A POLÍTICA PÚBLICA EM UM SISTEMA FEDERATIVO

Inicialmente cabe situar o conceito de política pública utilizado neste trabalho, que apesar de não ser única ou consensual, elucida a

⁹ ROBERTS, Bryan R. **A dimensão social da cidadania**. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_01.htm. Acesso em 30 jan. 2019

abordagem metodológica escolhida para o presente texto. Segundo SOUZA (2006):

Pode-se então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.¹⁰

Ao dizer que a política pública representa “o governo em ação”, seja para efetivar ações ou para modificar ações em exercício, a autora faz uma síntese sobre pontos pertinentes relativos a essa conceituação:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.¹¹

A escolha do conceito acima se deve ao fato de o mesmo sintetizar a visão de diversos autores que trabalham o assunto, bem como pela sua forma didática de tratar tema complexo, lembrando que a análise e implicação desse conceito podem variar conforme a área das ciências humanas a que seja submetido.

A elaboração de políticas públicas é inerente à função estatal, mas terá maior ou menor abrangência de acordo com os objetivos do Poder Executivo municipal, estadual e federal, assim como privilegiará os assuntos que estiverem em pauta. Isso porque ao mesmo tempo em que os recursos são finitos, as demandas são infinitas, logo, os campos de disputa social definirão quais pontos serão alvo de políticas prioritariamente.

¹⁰ SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006. p. 26. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 29 de mar. 2017

¹¹ *ibid.* p 36

O Brasil é um país que adota como forma de estado a federação. Esse modelo é constituído por unidades autônomas, chamadas de “entes” que, no caso brasileiro são a União, os estados e, após a Constituição de 1988, os municípios. Essa configuração descentraliza as relações de poder – segundo SHAH (2006, apud ARRETCHE 2010), o Brasil tem uma das federações mais descentralizadas do mundo – e atribui a cada ente maior relevância e interferência nas decisões, o que no caso brasileiro contribui para que os interesses locais possuam poder de veto. Nas palavras de ARRETCHE (2010), a vida política no Brasil é cercada de “transferências negociadas” Assim, é comum observar no jogo político uma série de instrumentos de barganha no intuito de obter apoio parlamentar para a aprovação de medidas. Segundo ARRETCHE (2010)

Distinguir quem formula de quem executa permite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante – e até mesmo pouco usual em termos comparados – no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal.

A legitimidade da regulação federal, por sua vez, tem raízes profundas na formação do Estado-nação brasileiro. O princípio de que a União deve estar dotada de instrumentos para legislar e supervisionar a ação dos governos subnacionais tem sua base de legitimidade tanto na ideia de nação (isto é, no sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional única) quanto na desconfiança com relação às práticas das elites políticas locais.¹²

A análise realizada pela autora acima nos mostra como o governo federal é percebido em uma zona de contradições: se, por um lado, opera em um cenário de constantes disputas de interesses particulares, por outro, possui o papel de ditar normas gerais para os governos locais. Esse papel se tornou ainda mais relevante após a Constituição de 1988 atribuir aos municípios a característica de ser um ente autônomo, como tal, detentor de governo local e dotação orçamentária própria. Apesar dessa autonomia, a realidade demonstra que muitos municípios não possuem capacidade de implementação de políticas públicas em áreas sensíveis como saúde e educação sem o auxílio técnico e financeiro de outros entes.

¹² ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf>. Acesso em 21 de nov. 17. p 589-590

Como ponto central do federalismo está o papel de manter a união dos diferentes entes que o compõem, criando um sentimento de nação, bem como o de garantir a equidade¹³ nas agendas políticas, reduzindo as distorções locais por meio de políticas de indução.

A título de exemplificação do papel da União no sistema federativo trazida por ARRETCHE (2010) está a imposição de normas acerca do uso de receitas públicas em determinadas áreas de atuação, ou seja, a União em certo momento limita a autonomia dos demais entes de aplicar seus recursos financeiros. Essa estratégia adotada pelo constituinte com o objetivo de pautar as agendas políticas sobre temas essenciais e que não representam prioridade para as elites locais – como é o caso da educação e da obrigação de aplicar o mínimo de 25% das receitas sobre os impostos – não foi suficiente para resolver as demandas da área, ainda que represente importante avanço na valorização da educação e no reconhecimento de que se trata de um ponto nodal da sociedade.

Segundo o art. 214 da Constituição Federal de 1988, a educação é oferecida em regime de colaboração entre os entes. Por esse motivo a União atua ao ditar regras gerais, como o faz, por exemplo, através da Lei de Diretrizes Bases, e por meio de políticas de indução, de modo a equilibrar as diferentes realidades locais em torno de fins comuns enunciados pelo próprio texto constitucional, quais sejam, a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País. Nesse sentido, CURY (2008) afirma que

Financiar todas as etapas da educação básica, com aporte progressivo da União, é reforçar o estatuto da federação que tem como um de seus objetivos fundamentais, segundo o artigo 3º III, da CF/88: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Entretanto, a expansão qualificada da educação

¹³ Sobre equidade é importante destacar os estudos de John Rawls em seu livro “A teoria da justiça”, bem como as obras seguintes, pois trazem fundamento para a promoção de políticas públicas que tragam equidade de oportunidade aos indivíduos, de modo que os mesmos não deixem de explorar seus “talentos” por falta de diferenças de origem financeira.

básica como um todo terá que contar com um aumento da relação entre Produto Interno Bruto e Educação e com uma boa gestão dos recursos em todos os escalões.¹⁴

A questão trazida acima sobre a gestão dos recursos em educação impacta diretamente a Educação Infantil, segmento que, inclusive, participou ativamente sob o ponto de vista político para que fosse considerado integrante da educação básica e, portanto, pudesse receber recursos do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). E por ser uma etapa onde são necessários recursos financeiros significativos para custeio de um maior número de profissionais e materiais, a expansão das vagas em creche não recebe a mesma atenção que as vagas do Ensino Fundamental, sobretudo em municípios com menor capacidade de cooperação. Essa é apenas uma diferença nas oportunidades em educação, dentre tantas outras que ocorrem com grupos específicos, tais como negros, índios, jovens e adultos e pessoas com deficiência trazidas por CURY (2008):

É certo que as dificuldades para a realização de um ideal igualitário e universalista, propugnado pelo Estado de Bem-Estar Social, ensejaram o surgimento efetivo de lacunas, dando margem à separação da defesa do direito à diferença de sua base fundante no direito à igualdade. Sem este último, o direito à diferença corre o risco de políticas erráticas e flutuantes ao sabor de cada diferença. Por isso, a educação básica deve ser objeto de uma política educacional de igualdade concreta e que faça jus à educação como o primeiro dos direitos sociais inscrito na CF, como direito civil inalienável dos direitos humanos e como direito político da cidadania.¹⁵

Em se tratando de política educacional que garanta o direito à igualdade, o reconhecimento das diferenças de necessidades, assim como o fato de que a educação é direito de todos e dever do Estado encaminhar à promoção de políticas que proporcionem equidade. Em razão do sistema de cooperação entre os entes e as múltiplas realidades dos municípios em todo o país, a União protagoniza a indução de políticas que coloquem todos os alunos em patamar de igualdade de oportunidades. Vejamos no próximo tópico um exemplo de política pública de indução do governo federal.

¹⁴ CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica como direito**. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>. Acesso em 15 fev. 2019

¹⁵ Ibid

1.3 – PROINFÂNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INDUÇÃO À EXPANSÃO

O modelo federativo utilizado no Brasil e o sistema de colaboração entre os entes nos leva a discussão do papel da União na indução de políticas públicas. Segundo ALBUQUERQUE (2014)

a superação da situação de desigualdade econômico-social entre as regiões do território brasileiro foi considerada como um desafio às políticas públicas ao mesmo tempo em que requerem uma articulação especial em seus processos de implementação. As relações federalistas brasileiras trazem raízes profundas, históricas tecidas na longa duração da formação econômica, política e social do país. E, até mesmo uma política produzida para superar as articulações federalistas, de manutenção da desigualdade regional, pode quedar inócua nos territórios em que a capacidade institucional local não alcança os requerimentos básicos para acessá-la e iniciar um diálogo profícuo e superador. De qualquer forma, a capacidade institucional, financeira, técnica, gerencial das esferas municipais é heterogênea, ficando para a União ainda um papel decisório, financeiro e de indução privilegiado para a articulação.¹⁶

Esse modelo federalista descrito acima pode ser exemplificado pela existência do Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – e da elaboração do PNE – Plano Nacional de Educação.

A título de ilustração sobre como o governo federal induz políticas relacionadas à expansão do acesso à Educação Infantil, vejamos o denominado “Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil” – Proinfância. A referida política foi formulada pelo Ministério da Educação e instituída pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em regime de convênio com os municípios e Distrito Federal concretizado por meio de um termo de compromisso. Possui como objetivo a melhoria

¹⁶ ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth Maia de. **O arranjo federalista brasileiro e as políticas de indução da União: uma análise do Plano de Ações Articuladas do Ministério da Educação**. Disponível em: http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/AnaElizabethMaiadeAlbuquerque_GT5_integral.pdf. Acesso em 01 de mar. 2018

da qualidade na Educação Infantil em termos de infraestrutura, seja pela construção de novas creches, seja pela aquisição de mobiliário.

A elaboração desse Programa é uma das formas de alcançar a concretude das metas descritas no Plano Nacional de Educação de 2014, em especial da Meta 1 que propõe a universalização da Pré Escola até o ano de 2016 e o atendimento de ao menos 50% da demanda por creche (crianças de 0 a 3 anos). Tendo em vista que a obrigatoriedade da escolarização de crianças a partir dos 4 anos, colocada pela Emenda Constitucional n 59 de 2009 é um desafio para municípios com menor receita, já que requer infraestrutura e corpo docente, uma política nos moldes do Proinfância ganha destaque, até mesmo porque torna clara a necessidade de expansão com qualidade.

Em se tratando de construção de creches, o Programa fornece subsídio técnico e financeiro para a construção de prédios que atendam à características pré estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Tomando por base as classificações feitas no presente texto, trata-se de uma política pública de indução do governo federal para que os municípios ampliem sua oferta de matrículas em Educação Infantil. Seu processo de formulação foi realizado pela União e a implementação é atribuição dos municípios, embora esses entes federados possuam reduzido grau de discricionariedade. Isso porque o Governo Federal disponibiliza três opções de projeto de construção para que o município escolha. Realizado o termo de compromisso que formaliza a adesão do município ao programa, o mesmo receberá os recursos em partes após a comprovação da conclusão de cada etapa prevista. Após a construção é possível pedir a liberação de verba para a aquisição do mobiliário necessário.

Segundo NUNES (2015) o maior desafio apontado pelos municípios para a concretização das ações do Proinfância está no “atendimento às especificidades do Programa para a construção – terrenos, espaço físico,

padrões de medidas, apropriação /desapropriação e escritura”¹⁷. Tendo em vista que os municípios não possuem discricionariedade para alterar os projetos, esses entraves administrativos dificultam ou até mesmo inviabilizam as obras em determinados contextos. Logo, os agentes do nível central possuem alto grau de controle da implementação e baixo grau de variabilidade da mesma durante a execução. Assim, ainda que o município seja reconhecidamente um ente federativo autônomo, após a adesão ao Programa ele se submete às regras instituídas pela União como condição para o recebimento de recursos. Apesar de tamanho controle, os dados empíricos demonstram problemas na implementação da política. Segundo NUNES (2015)

Os dados disponibilizados pelo FNDE (2012) indicam os desafios que se impõem à execução dos convênios pelas municipalidades para a construção das creches e pré-escolas – apenas cerca de metade das obras financiadas pelo Proinfância conseguiram em dois anos chegar à fase de finalização e solicitar recursos para compra de mobiliário e equipamentos. Observa-se que a gestão de recursos públicos é uma questão administrativa complexa, pois no caminho entre a descentralização dos recursos e a conclusão das obras há ainda muitos entraves que merecem ser levantados e pesquisados para subsidiar a formulação das políticas sociais.¹⁸

Os dados apresentados acima são frutos de uma pesquisa realizada pelo grupo EIPP – Educação Infantil e Políticas Públicas – vinculado à Faculdade de Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, que entre os anos de 2010 a 2013 pesquisou as estratégias utilizadas pelos municípios para atender a Educação Infantil e como o Proinfância se relaciona com essa realidade. Tal pesquisa foi apoiada pelo CNPq e pela Faperj.

Alguns municípios narram a existência de entraves burocráticos que inviabilizam a conclusão das obras conforme planejado no Programa e, devido ao modelo da política formulada, os municípios possuem reduzido grau de intervenção e de proposta de soluções para os problemas

¹⁷ NUNES, Maria Fernanda Rezende, SANTOS, Edson Cordeiro dos e RICCI, Aline. **Desafios e perspectivas da implantação do Proinfância no estado do Rio de Janeiro**. IN: NUNES, Maria Fernanda Rezende (org.). Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a criança de 0 a 6 anos. Ed. Traço & Cultura: Rio de Janeiro, 2015 . p 30

¹⁸ NUNES, Maria Fernanda Rezende SANTOS, Edson Cordeiro dos e FALCIANO, Bruno Tovar. **As políticas indutoras e o programa Proinfância**. IN: NUNES, Maria Fernanda Rezende (org.). Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a criança de 0 a 6 anos. Ed. Traço & Cultura: Rio de Janeiro, 2015 . p 23

ocorridos. Existem, ainda, casos de municípios que não aderem ao Programa, seja por falta de articulação interna para a expansão de sua oferta de Educação Infantil, seja por vontade política, já que o prazo entre a adesão ao Programa e a conclusão das obras com posterior inauguração é maior que um mandato eletivo de prefeito (4 anos). Estes fatos remontam ao significado de políticas públicas e à forma como os entes federativos respondem às demandas advindas da sociedade. Dessa forma, reconhece-se a importância do ente federal como indutor de políticas, mas sem que isso represente pleno êxito quanto a sua missão de redução de desigualdades locais.

Em artigo sobre a influência do Proinfância na expansão do acesso à Educação Infantil FALCIANO, NUNES e SANTOS (2019) apontam que de 2007 a 2017 foram construídas 26 unidades do projeto-padrão do Proinfância em 20 municípios do estado do Rio de Janeiro (de um total de 92 municípios que o estado possui), em sua maioria para atendimento em creche em horário integral, e, apesar de nem todos os municípios conseguirem expandir o número de matrículas, em alguns casos o referido programa indutor foi responsável por 100% da expansão ou ao menos com mais de 50% dela.

Saindo da esfera federal e ingressando na esfera municipal, em especial no município do Rio de Janeiro – objeto da pesquisa –, o processo de expansão de vagas em creche já ultrapassou a fase de agenda política e formulação, posto que a demanda por vagas em creche já é conhecida e já se tem ideia da quantidade de vagas necessárias, mas ainda esbarra na fase de implementação – seja por meio de construção de novas unidades, seja por meio de conveniamento ou parcerias. Enquanto o Poder Executivo municipal não resolve esse impasse, o Poder Judiciário assume papel de destaque na concessão de vagas para o atendimento educacional de crianças de 0 a 3 anos. No próximo capítulo trataremos das especificidades desse município.

CAPÍTULO 2 – O ACESSO ÀS CRECHES NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A essência do brincar não é um “fazer como se”, mas um “fazer sempre de novo”.

Walter Benjamin

O município do Rio de Janeiro possui uma ampla rede de atendimento educacional se comparado a outros municípios do estado do Rio de Janeiro. No que tange ao Proinfância, o referido município realizou um convênio com o FNDE para a construção de um projeto específico de prédio, ao qual deu o nome de Espaço de Desenvolvimento Infantil.

Tem atualmente em funcionamento 1.537 Unidades Escolares¹⁹, segundo dados do portal da Secretaria Municipal de Educação – SME/RJ²⁰, com escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, nas modalidades de Ensino Regular, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial e cerca de²¹ 654.949 alunos regularmente matriculados.

Tabela 1 – Total de alunos matriculados por segmento

Total de alunos por segmento								
	Educação Infantil - Creche	Educação Infantil - Pré-escola	Primário (1º segmento)	Ginásio (2º segmento)	Projetos de correção de fluxo	Classes Especiais	Educação de Jovens e Adultos	Total
Rede	59.514	86.142	310.114	149.556	19.069	4.324	26.230	654.949

Fonte: SME/RJ

Em razão da dimensão territorial e das peculiaridades de cada localidade, a rede foi subdividida em onze Coordenadorias Regionais de Educação – CRE. Tendo em vista que essa divisão se deu por critérios administrativos e não geográficos, a quantidade de escolas e de demanda por vagas é diferente em cada uma dessas Coordenadorias. Do mesmo modo, as necessidades educacionais e até mesmo alguns procedimentos

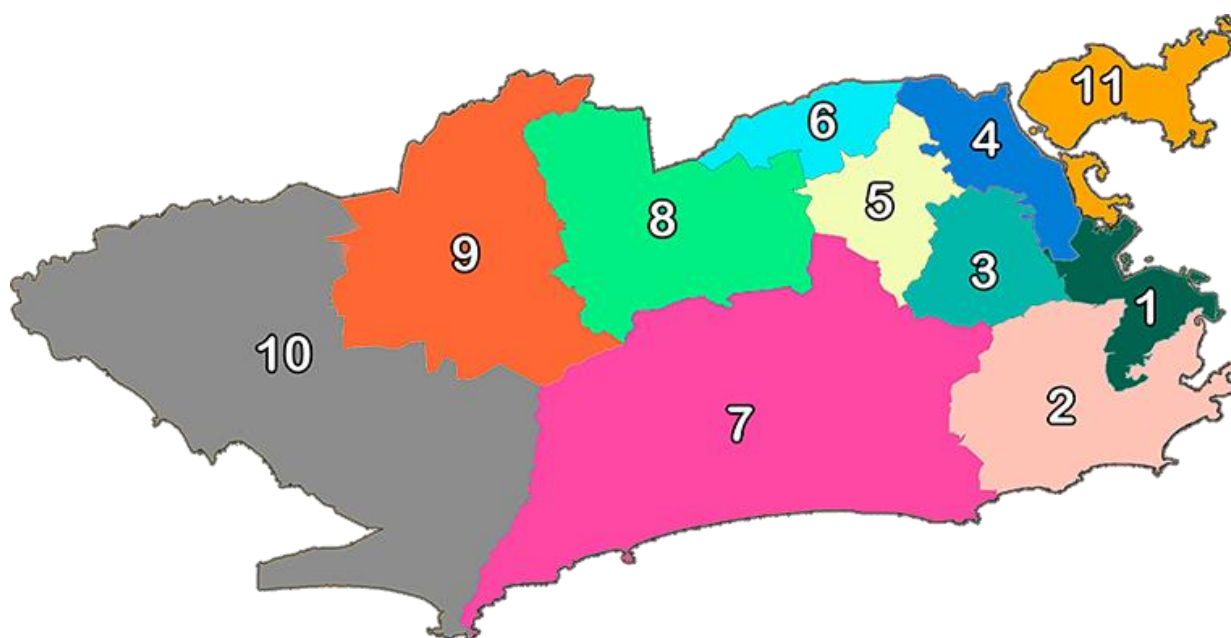
¹⁹ Dados extraídos do site: <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros>

²⁰ Dados atualizados até julho de 2017

²¹ Ressalte-se que o uso da expressão “cerca de” se faz necessário porque é possível realizar matrículas e/ou sair da rede municipal a qualquer momento ao longo do ano letivo.

administrativos divergem entre as Coordenadorias. Isso faz com que cada Regional tenha características de micro secretarias, ainda que a SME/RJ esteja em busca de unificação dessas práticas. Vejamos abaixo a tabela que demonstra a divisão territorial de cada Coordenadoria Regional de Educação no município do Rio de Janeiro:

Figura 1: Mapa com a divisão geográfica do município em coordenadorias regionais



Fonte: SME/RJ²²

Na imagem acima podemos notar que algumas Coordenadorias possuem abrangência geográfica significativamente maior que outras – sobretudo a 7^a e a 10^a Coordenadorias situadas na zona oeste da cidade – o que gera impacto direto na quantidade de alunos atendidos ou de demandas reprimidas, assim como no perfil socioeconômico dos alunos. Para melhor explicitação dessa divisão geográfica apontada segue a divisão por bairros em cada Coordenadoria; note-se que alguns bairros se repetem por se tratarem de regiões limítrofes entre as CRE:

²² Imagem disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?id=9872673>

Tabela 2: Listagem de bairros por coordenadoria

CRE	BAIRROS
1ª CRE	Rio Comprido. Cidade Nova. Mangueira. Praça da Bandeira. São Cristovão. Mangueira. Gamboa. Santo Cristo. Santa Teresa. Benfica. Caju. Praça Mauá. Saúde. Catumbi. Estácio. Santa Teresa - Morro dos Prazeres. Paquetá. Praça Mauá. Centro.
2ª CRE	Flamengo. Grajaú. Rocinha. Urca. Praça Da Bandeira. Leblon. Cosme Velho. Lagoa. Vidigal. Jardim Botânico. Botafogo. Maracanã. Copacabana. Vila Isabel. Tijuca. Humaitá. Catete. Gávea. Glória. Laranjeiras. Tijuca - Comunidade Chacrinha. Copacabana - Morro dos Cabritos. Leme. Alto da Boa Vista. Gávea (Rocinha). Ipanema. Grajaú - Morro Nova Divinéia. Andaraí. São Conrado.
3ª CRE	Tomas Coelho. Encantado. Rocha. Cascadura. Bonsucesso - Complexo do Alemão. Engenho da Rainha. Água Santa. Todos os Santos. Ramos - Complexo do Alemão. Engenho de Dentro. Sampaio. Engenho Novo. Lins de Vasconcelos. Cachambi. Méier. Riachuelo. Ramos. Pilares. Del Castilho. Piedade. Bonsucesso. Jacarezinho. Higienópolis. Benfica. Água Santa. Inhauma. Jacaré. Maria da Graça.
4ª CRE	Olaria. Ramos. Bonsucesso. Vigário Geral. Bonsucesso - Maré. Vila Da Penha. Vigario Geral. Mangueiras. Benfica. Penha Circular. Maré. Bonsucesso. Parada de Lucas. Jardim América. Pavuna. Penha. Cordovil. Braz de Pina.
5ª CRE	Coelho Neto. Vista Alegre. Honório Gurgel. Vicente de Carvalho. Bento Ribeiro. Osvaldo Cruz. Irajá. Rocha Miranda. Cavalcanti. Vila Da Penha. Turiaçu. Madureira. Vaz Lobo. Colégio. Vila Kosmos. Tomas Coelho. Quintino Bocaiúva. Guadalupe. Campinho. Cascadura. Vigário Geral. Marechal Hermes. Penha
6ª CRE	Pavuna. Irajá. Costa Barros. Guadalupe. Anchieta. Cascadura. Acari. Ricardo de Albuquerque. Parque Anchieta. Barros Filho. Colégio. Parque Colúmbia. Coelho Neto. Deodoro.
7ª CRE	Freguesia - Jacarepaguá. Itanhangá. Praça Seca. Jacarepagua. Vargem Pequena. Curicica. Gardênia Azul. Barra da Tijuca. Cidade de Deus. Vila Valqueire. Gardênia Azul. Tanque. Anil. Taquara. Vargem Grande. Pechincha. Recreio dos Bandeirantes. Rio das Pedras
8ª CRE	Vila Militar. Senador Camará - Lote São José. Senador Camara. Guadalupe. Campo dos Afonsos. Jardim Sulacap. Marechal Hermes. Magalhães Bastos. Realengo. Santíssimo. Deodoro. Padre Miguel. Bangu. Realengo.
9ª CRE	Campo Grande. Inhoaíba. Guaratiba. Araújo de Cosmos. Nova Iguaçu. Cosmos. Paciência. Santíssimo. Conj Campinho. Senador Vasconcelos. Campo Grande (Cachamorra). Cosmos.
10ª CRE	Santa Cruz. Paciência. Cosmos. Guaratiba. Barra De Guaratiba. Jardim Maravilha. Sepetiba. Pedra de Guaratiba. Campo Grande.
11ª CRE	Zumbi. Ilha do Governador. Galeão. Tauá. Pitangueiras. Portuguesa. Jardim Carioca. Bancários. Freguesia (Ilha do Governador). Tubiacanga. Jardim Guanabara. Moneró. Praia da Bandeira. Itacolomi - galeão. Galeão. Cacuia.

Fonte: A autora

A tabela acima nos traz algumas informações importantes, tais como, quantidade de bairros atendidos e regiões da cidade mais próximas ou distantes do Centro, conseqüentemente com variação na concentração populacional. A Coordenadoria criada mais recentemente foi a 11ª CRE, que pertencia à 4ª CRE e foi desmembrada para abranger a região da Ilha do Governador.

Para corroborar o mapa e a tabela apresentados acima, temos a seguir o quadro que totaliza as Unidades por segmento de ensino atendido em cada uma das onze Coordenadorias Regionais. Observe-se que o quadro apresenta as nomenclaturas “primário” e “ginásio”, nomes já

utilizados no passado e que foram retomados para designar uma estrutura de divisão do ensino, própria do município do Rio de Janeiro, acrescidas ou não do termo “carioca”:

Tabela 3 – Quantidade de escolas por segmento

CRE	EDI - unidades de Educação Infantil	Primário (1º segmento)	Ginásio (2º segmento)	Unidades com mais de um segmento	Educação Especial Exclusiva	EJA Exclusiva	Total geral
1	48	26	15	5		2	96
2	49	56	23	22	2		152
3	43	56	24	7	1		131
4	63	56	24	18		1	162
5	33	51	22	23	1		130
6	43	43	17	7			110
7	59	71	33	10	1		174
8	48	83	35	18	2		186
9	58	70	34	1	1		164
10	74	68	37	9	1		189
11	10	18	5	9	1		43
Total geral	528	598	269	129	10	3	1.537

Fonte: SME/RJ

É possível observar claramente que uma Coordenadoria com 43 escolas que atende somente a região da Ilha do Governador – região com perfil sócio-econômico predominantemente elevado – tal qual é o caso da 11ª CRE, não terá os mesmos desafios, tampouco a mesma demanda, que uma que atende a 189 escolas em uma região extensa e com bairros mais distantes do Centro e dos principais aparelhos públicos da cidade, como é o caso da 10ª CRE. Essas diferenças serão notadas mais a frente ao tratarmos da demanda não atendida por vagas em creche.

O horário de atendimento educacional é oferecido em dois tipos; são eles: o horário parcial e o turno único. O primeiro é oferecido no turno da manhã ou da tarde e tem duração de 4:30h; o segundo engloba o turno da manhã e da tarde em um só, assim, a criança permanece na escola por 7h ou por 8h do dia (até o ano de 2017 havia escolas com até 10h de atendimento diário, em 2018 foi reduzida para até 9h diárias e em 2019 a Resolução que trata sobre a matrícula fala em 8h diárias). A escolha das Unidades que funcionarão em determinado horário depende de critérios administrativos e são determinados a cada ano, geralmente

conforme a demanda de cada região. Vejamos a quantidade de escolas que atendem às crianças em período integral:

Tabela 4 – Quantidade de alunos em horário parcial e integral

	Total de alunos elegíveis para tempo integral	Total de alunos em tempo parcial	Total de alunos em tempo integral	% em tempo integral
1	29.182	17.200	11.982	41,06%
2	45.434	34.075	11.359	25,00%
3	49.046	32.367	16.679	34,01%
4	64.532	38.496	26.036	40,35%
5	51.399	39.816	11.583	22,54%
6	42.124	26.523	15.601	37,04%
7	80.124	57.318	22.806	28,46%
8	70.799	50.187	20.612	29,11%
9	70.994	41.013	29.981	42,23%
10	86.746	54.479	32.267	37,20%
11	14.946	9.661	5.285	35,36%
Total geral	605.326	401.135	204.191	33,70%

Fonte: SME/RJ

Note-se que esse percentual se aplica a todas as escolas da rede, incluindo a Educação Infantil, ou seja, de toda a rede municipal, que abarca Educação Infantil e Ensino Fundamental, 33,7% atendem em período integral, seja ele de 7h ou de 9h por dia letivo.

2.1 – METODOLOGIA DA PESQUISA

Tomando por base os dados quantitativos sobre as listas de espera em cada uma das onze CREs, foi possível observar uma diferença expressiva nas listas da 7ª e da 10ª CREs. O mesmo portal 1746 foi utilizado para solicitar os dados quantitativos de ordens judiciais (decisões emitidas por um juiz obrigando à matrícula imediata) e de pedidos de vaga feitos pelo Ministério Público, Defensoria Pública e Conselho Tutelar. Da mesma forma que os dados de lista de espera, a 7ª e a 10ª CREs apresentaram um número substancialmente maior que as demais Coordenadorias, seguidas pelo Nível Central, órgão que até o

momento não era abrangido pela pesquisa. Por esse motivo surgiu a ideia de realizar uma entrevista com o Nível Central e com cada uma das citadas Coordenadorias, a fim de entender a motivação de tamanha diferença de listas de espera, de ordens judiciais e pedidos administrativos em comparação com toda a rede municipal, bem como as medidas adotadas pelo ente municipal no intuito de sua redução.

Em janeiro de 2018 foi dada entrada em processo administrativo junto à Prefeitura do Rio de Janeiro solicitando autorização de entrevistas para pesquisa acadêmica. Esse processo somente foi concluído com a emissão de carta autorizativa para pesquisa em dezembro de 2018. Ao longo de quase doze meses de tramitação, o mesmo passou pela Subsecretaria de Ensino, pela Escola de Formação Paulo Freire, pela Gerência de Fomento a Pesquisa, pela Gerência de Educação Infantil, pela Coordenação de Matrícula, para depois voltar para a Subsecretaria de Ensino, setor responsável pela emissão da autorização. A autorização foi concedida em 17 de dezembro de 2018, contudo, as entrevistas somente foram concedidas ao final de janeiro de 2019, posto que a Secretaria Municipal de Educação estava com uma nova secretária e os setores que concederiam as entrevistas entenderam que seria melhor levar o tema da pesquisa e as perguntas que orientariam a entrevista à conhecimento da mesma.

O processo administrativo para realização de pesquisa acadêmica é regido pela Portaria E/SUBE/CED N° 18 de 26 de outubro de 2016. A referida portaria prevê a necessidade de apresentação de uma carta de apresentação da Universidade ao qual o acadêmico está vinculado e um texto contendo os seguintes tópicos: título, área de abrangência do estudo, objetivos, resumo da pesquisa, relevância do estudo, metodologia, instrumentos que serão utilizados, cronograma, motivo da escolha da Rede Pública Municipal de Ensino para a pesquisa, se a pesquisa não trará ônus para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, parecer do comitê de ética em pesquisa, se couber, e prazo para o retorno da conclusão da pesquisa à Secretaria Municipal de Educação. Além

disso, a portaria dispõe que se o projeto de pesquisa for considerado como contribuição para a melhoria do processo educativo ou da gestão escolar, a pesquisa será autorizada e que o pesquisador se compromete a apresentar suas conclusões antes da publicação do estudo.

Por entender a necessidade de um processo criterioso, todos os documentos solicitados foram apresentados, além do roteiro de perguntas que seriam utilizadas nas entrevistas. Apenas o parecer do comitê de ética da Plataforma Brasil deixou de ser entregue no início do processo administrativo, pois foi liberado em agosto de 2018 e prontamente entregue à Prefeitura. Daí o estranhamento quando fui informada de que, mesmo após a expedição da autorização, teria que aguardar uma posição da nova Secretária para a realização das entrevistas ao argumento de que não haviam tomado conhecimento do teor da pesquisa, mesmo após diversos setores entrarem em contato com o processo administrativo e emitirem despachos favoráveis a ela. Quanto a esse fato, nos cabem algumas perguntas: a) Quais os motivos para a passagem do projeto de pesquisa por tantas subsecretarias? b) É razoável a duração tão longa de um processo administrativo de autorização de pesquisa, sobretudo quanto à pesquisa de mestrado? c) Se a Resolução que regulamenta a pesquisa acadêmica na Prefeitura diz que preenchidos os requisitos e autorizada a pesquisa a mesma será concedida, como a Secretaria se recusa a cumprir sua própria carta autorizativa? d) Qual o grau de discricionariedade na autorização para a pesquisa sobre o funcionamento de um órgão público que não envolve informações pessoais, íntimas ou sigilosas?

Felizmente esse descompasso foi resolvido e, depois de um mês da autorização formal, a pesquisa foi permitida de fato e os três setores solicitados concederam entrevistas sem qualquer restrição às perguntas realizadas.

De posse do material coletado através do Portal 1746, via lei de acesso à informação e o material das entrevistas, o próximo passo foi a análise dos mesmos com base no conceito de políticas públicas de Celina

Souza e no conceito de sociologia de guichês de Vincent Dubois. Esses referenciais teóricos foram escolhidos por consolidar a figura do Estado em ação e as formas como os burocratas de nível de rua – agentes implementadores de políticas que interagem diretamente com os usuários de serviços públicos – interferem no modo como a política é experimentada pelos cidadãos e podem ou não produzir desigualdades.

Ao longo do quarto capítulo, as entrevistas não serão abordadas nas mesmas palavras que foram ditas pelos entrevistados. A escolha metodológica de expor os achados de pesquisa por meio de narrativas, em vez de uma mostra de perguntas e respostas, se dá pela influência Bakhtiniana, entendendo que é na interação entre o pesquisador e o outro que se constitui o conhecimento. Segundo SOUZA e ALBUQUERQUE (2012)

o pesquisador rompe com a pretensa neutralidade na produção do conhecimento em ciências humanas, deixando-se afetar pelas circunstâncias e pelo contexto em que a cena da pesquisa se desenrola. Na medida em que este fato é inevitável, a questão para o pesquisador não é mais controlar a sua performance para minimizar ao máximo as consequências de suas atitudes no campo, mas, ao contrário, faz-se mister tornar explícito no seu relato o modo como as circunstâncias o afetam.²³

A disposição dos temas conversados durante as entrevistas – e até mesmo das perguntas selecionadas para orientar a conversa e que estão listadas no anexo deste trabalho – foram descritas em articulação com os dados quantitativos, com os referenciais teóricos, com as falas das pessoas que trabalhavam diretamente com os cidadãos em busca de vaga e até mesmo com a experiência profissional de quem escreve essa dissertação. De certo que houve o máximo de distanciamento possível para conhecer realidades diferentes, já que a pesquisa me mostrou outra face e proporção de judicialização muito mais acentuada que a minha realidade parecia vivenciar. Ao mesmo tempo, a delicadeza na abordagem de temas sensíveis, tais como a dificuldade de realizar pesquisa no

²³ SOUZA, Solange Jobim e; ALBUQUERQUE, Elaine Deccache Porto e. **A pesquisa em ciências humanas: uma leitura bakhtiniana**. Bakhtiniana, São Paulo, 7 (2): 109-122, Jul./Dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bak/v7n2/08.pdf>. Acesso em 04 nov. 2019

município do Rio de Janeiro e a produção de desigualdade nas políticas de acesso à creche, se deu em razão de uma questão ético-profissional.

Os gestores no município do Rio de Janeiro sofrem com uma interpretação perversa do conceito de *accountability*. Esse termo derivado da língua inglesa e sem tradução exata para o português representa uma vitória para o processo democrático, já que garante a transparência e a prestação de contas entre agentes implementadores de políticas e usuários de serviços públicos. No entanto, a ideia de prestação de contas por vezes se resume à responsabilização pessoal e punição de determinado gestor sob fatos que estão em sua jurisdição, mesmo que não decorra diretamente de seus atos. As palavras “ouvidoria” e “sindicância”, criadas como oportunidades de elucidação de fatos e de melhoria nas relações e no serviço público são usadas como forma de coação. Sob o manto do medo os gestores perdem a liberdade de se comunicar, refletir e expor opiniões, já que pode ser diretamente punido caso algo saia do previsto. Esse medo foi sentido ao longo das entrevistas e em respeito a ele a narrativa foi posta de modo a problematizar o tema sem buscar culpados, mas sim caminhos possíveis.

2.2 – O CAMINHO PARA CONSEGUIR UMA VAGA NAS CRECHES MUNICIPAIS

A Resolução SME 1.427 de 24 de outubro de 2016 dispõe sobre a estrutura de atendimento, organização de turmas, horário de funcionamento e Matriz Curricular das Unidades Escolares entre outras providências. Nela consta, dentre outros assuntos, que a Educação Infantil será oferecida na modalidade creche (crianças de 6 meses a 3 anos e 11 meses) e na modalidade pré-escola (crianças de 4 anos a 5 anos e 11 meses).

A quantidade de alunos por sala é limitada a 25 crianças e pode ser aumentada em até 10% com base na referida Resolução, salvo se houver

na turma alunos com necessidades especiais, devendo-se respeitar a proporção de crianças por adultos em sala. Em cada turma poderão ser incluídas até 2 crianças com necessidades especiais.

Ao falarmos especificamente do segmento creche, segmento não obrigatório e objeto do nosso estudo, o caminho inicial para conseguir uma vaga está em aguardar o edital para o sorteio das vagas lançado geralmente no último bimestre de um ano para início no ano letivo seguinte. O processo de inscrição é exclusivamente *on line* e o sorteio é público, com divulgação posterior no mesmo *site* onde fora feita a inscrição.

Aberto o prazo os interessados se dirigem ao site www.matricula.rio, preenchem seus dados e os dados da criança e escolhem até cinco opções de escolas para as quais desejam vaga. No mesmo momento informam sobre a existência de alguma situação que represente prioridade de vaga para a criança que participará do sorteio público. De acordo com a Resolução SME nº 25 de 24 de outubro de 2017 os critérios de prioridade e pontuação serão os seguintes:

- a) crianças cuja família seja beneficiária do Cartão Família Carioca – 100 pontos;
- b) crianças cuja família seja beneficiária do Bolsa Família – 100 pontos;
- c) crianças com deficiência – 100 pontos;
- d) crianças e/ou familiares de seu convívio diário vítimas de violência doméstica – 10 pontos;
- e) crianças com alguém do núcleo familiar que faz uso abusivo de drogas – 10 pontos;
- f) crianças e/ou alguém do núcleo familiar acometidos por doenças crônicas graves – 10 pontos;
- g) crianças com alguém do núcleo familiar que seja presidiário ou ex-presidiário nos últimos 5 anos – 5 pontos.²⁴

Caso seja apontada alguma das condicionalidades acima, o responsável deve se dirigir a uma das escolas que escolheu para o sorteio e apresentar comprovante – não cabe mera afirmação verbal – do que foi informado, para que seja incluída no sistema informatizado e computado

²⁴ Informações extraídas da Resolução SME nº 25 de 24 de outubro de 2017

no sorteio eletrônico. Caso não apresente a comprovação no prazo fixado pelo edital de inscrição, não terá sua pontuação contabilizada.

A citada Resolução ainda aponta como critérios de desempate: a) crianças que estejam na lista de espera da creche no ano anterior; b) ter irmão(ã) participando do sorteio; c) ser filho de mãe adolescente. Ressalte-se que as crianças refugiadas possuem os mesmos direitos educacionais e de participação no sorteio que as demais.

Figura 2 – Layout do site para matrículas



Qualquer pessoa pode realizar a inscrição da criança, independente de seu grau de parentesco, basta estar com o documento da criança e acessar o sistema informatizado. O edital não é claro ao determinar qual inscrição prevalece em caso de duplicidades. Encerradas as inscrições e realizado o sorteio, serão formadas as listas de crianças selecionadas para ocupar as vagas e as de espera por vaga. Aqueles que não

participaram do sorteio entrarão ao final da lista de espera e farão essa inscrição diretamente na Unidade Escolar que desejar matrícula.

2.3 – O CAMINHO PARA CONSEGUIR UMA VAGA NAS CRECHES CONVENIADAS

O processo para inscrições em creches conveniadas é previsto na Resolução SME nº 105 de 29 de novembro de 2018. Nela constam os critérios para o processo de matrícula nos grupamentos de berçário I, berçário II, maternal I e maternal II em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas ao município do Rio de Janeiro. O referido processo possui três momentos, quais sejam, a inscrição, o sorteio e a efetivação da matrícula.

Diferente do que ocorre com as creches municipais, que não possuem nenhum limitador, apenas podem se inscrever nas creches conveniadas as crianças residentes ou cujos responsáveis trabalhem no mesmo bairro da creche. Também diverso do que acontece com as creches municipais, as inscrições para a participação do sorteio de vagas nas creches conveniadas são feitas na própria unidade onde o responsável deseja vaga. A Resolução não menciona a possibilidade ou não de realizar inscrição em mais de uma creche conveniada.

Todas as inscrições realizadas pessoalmente por meio de preenchimento de um formulário de papel, com a ajuda de um funcionário da creche, são cadastradas em um sistema chamado “EI – Creches conveniadas”, interligado ao sistema informatizado 3.0 utilizado pela Secretaria Municipal de Educação. Esse sistema, além de reunir as informações das inscrições, também realiza o sorteio das vagas. O sorteio para as creches municipais conta com sete critérios de prioridade por meio de pontuações; já as conveniadas tem treze critérios, quais sejam:

- a) Crianças com deficiência – 15 pontos;
- b) Crianças cuja família seja beneficiária do Cartão Família Carioca – 12 pontos ou;
- c) Crianças cuja família seja beneficiária do Bolsa Família – 10 pontos ou;

- d) Crianças cuja família possua renda familiar comprovada de 1 (um) salário mínimo e meio – 8 pontos ou;
- e) Crianças cuja família possua renda familiar comprovada de 2 (dois) salários mínimos – 6 pontos ou;
- f) Crianças cuja família possua renda familiar comprovada de 3 (três) salários mínimos – 4 pontos;
- g) Crianças e/ou familiares de seu convívio diário vítimas de violência doméstica – 10 pontos;
- h) Crianças com alguém do núcleo familiar que faz uso abusivo de drogas e/ou álcool – 10 pontos;
- i) Crianças e/ou alguém do núcleo familiar acometido por doenças crônicas graves – 5 pontos;
- j) Crianças com alguém do núcleo familiar que seja presidiário ou ex-presidiário – 5 pontos;
- k) Criança cuja mãe é adolescente – 5 pontos;
- l) Criança cuja família é monoparental – 5 pontos;
- m) Ter irmão matriculado na Creche – 5 pontos²⁵.

Ressalte-se que, conforme a Resolução que regulamenta o processo seletivo, todas essas condicionalidades devem ser comprovadas por documentos apresentados na escola. A pontuação dos itens “b”, “c”, “d”, “e” e “f” não são cumulativas. Em caso de empate na pontuação acima são previstos os seguintes critérios sucessivos de desempate:

- a) Ter irmão(ã) participando desse Procedimento Público Classificatório ou já matriculado(a) na creche conveniada;
- b) Maior número de irmãos;
- c) Crianças com deficiência;
- d) Crianças com alguém do núcleo familiar que faz uso abusivo de drogas e/ou álcool;
- e) Crianças e/ou alguém do núcleo familiar acometido por doenças crônicas graves;
- f) Crianças com alguém do núcleo familiar que seja presidiário ou ex-presidiário;
- g) Criança cuja mãe é adolescente;
- h) Menor idade da criança, dentro de seu grupamento educacional.²⁶

Após esse momento de inscrições é realizado um sorteio eletrônico por meio do sistema EI-Creche Conveniada e formada a lista de selecionados e a lista de espera. Esta última será fixada em local visível

²⁵ Art. 5º, II da Resolução SME nº 105 de 29 de novembro de 2018

²⁶ Art. 5º, III, §2º da Resolução SME nº 105 de 29 de novembro de 2018

na unidade conveniada durante todo o ano letivo. O não comparecimento para a efetivação da matrícula no prazo previsto importa em desistência da vaga e convocação de outra criança em lista de espera. Como a Resolução prevê que os irmãos gêmeos terão os mesmos direitos, no caso em que um seja convocado para matrícula o outro também o será.

A relação de crianças sorteadas e a lista de espera não são divulgadas em nenhum meio eletrônico, portanto, para ciência das crianças sorteadas e informações sobre o andamento da lista de espera é necessário comparecer em cada unidade de creche conveniada. Assim como nas creches municipais, o processo seletivo é válido apenas por um ano letivo.

Em consulta ao portal 1746, sob o fundamento da lei de acesso a informação, foi requerido o quantitativo de crianças em lista de espera nas creches conveniadas no município do Rio de Janeiro. No entanto, a resposta obtida foi que, segundo a Coordenadoria de Matrícula da Secretaria Municipal de Educação, essa lista de espera não é gerada pelo sistema, logo, não seria possível fornecer esses dados. Por que os dados das creches conveniadas não ficam disponíveis? Quem detém essas informações? Com base em qual justificativa a lista de quantitativos das creches conveniadas, custeadas com recursos públicos, está excluída do conhecimento público?

De todos os elementos colhidos durante a pesquisa é possível afirmar que a divulgação do processo seletivo, dos locais disponíveis para inscrição em creches conveniadas, das crianças selecionadas e da extensão da lista de espera é restrito e pouco divulgado à população em geral, de conhecimento mais abrangente apenas pelas pessoas que lidam diretamente com as creches conveniadas em cada Coordenadoria Regional de Educação. A própria Resolução que regulamenta o processo diz que cada Coordenadoria cuidará do acompanhamento mensal da movimentação de matrículas ao longo do ano letivo, bem como resolverá casos omissos que aconteçam. As creches conveniadas compõem um capítulo à parte no cotidiano da gestão das vagas para a creche sem a

existência de uma justificativa clara para tal diferença entre estas e as creches públicas.

2.4 – UMA CONTA QUE NÃO FECHA

Um fato notório da pesquisa é que a oferta de vagas no Rio de Janeiro é aquém da demanda presente (entenda-se demanda como a quantidade de crianças/famílias que desejam matrículas em creches). O município do Rio de Janeiro possui uma grande concentração populacional e as mudanças no cenário econômico do país fizeram com que muitas crianças que antes estavam na rede privada passassem à rede pública de ensino.

A seguir temos uma tabela com a quantidade de crianças em lista de espera para vagas em creche nos anos de 2016, 2017 e 2018 em cada Coordenadoria Regional de Educação:

Tabela 5: Quantidade de alunos em lista de espera por ano e por CRE

	2016	2017	2018 ²⁷
1ª CRE	2.015	2.218	1.834
2ª CRE	1.444	1.725	1.629
3ª CRE	2.229	3.123	3.004
4ª CRE	1.323	3.551	1.999
5ª CRE	1.571	2.749	2.454
6ª CRE	1.127	2.105	2.497
7ª CRE	5.564	8.593	8.479
8ª CRE	2.528	4.818	3.236
9ª CRE	1.605	5.137	3.824
10ª CRE	3.311	4.997	4.269
11ª CRE	737	821	948
TOTAL	23.454	39.837	34.173

²⁷ Dados atualizados até o dia 10/10/2018

A tabela acima nos ajuda a visualizar o tamanho do problema. Ainda que novas unidades de Educação Infantil sejam inauguradas, a cada ano que passa a lista de espera aumenta, alcançando aproximadamente 40 mil crianças no ano de 2017. Da mesma forma, podemos observar a discrepância de demanda em cada área da cidade. Pelos dados apresentados acima, no ano de 2018, até a data deste levantamento, a 11ª CRE que, lembrando, abrange apenas a Ilha do Governador, possui uma lista de espera de 948 crianças; em compensação a 7ª CRE, que abrange a Freguesia de Jacarepaguá e entorno, possui uma espera de 8.479 crianças. São números robustos que se confrontam com a ausência de mobilização suficiente do Poder Público para atendimento dessas crianças.

Em um cenário de grande necessidade por vaga onde o município não consegue oferecer o serviço público requerido, muitas pessoas encontram no Poder Judiciário, na figura de um juiz ou por representantes de órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública, uma saída legítima para lograr êxito na matrícula em creche.

CAPÍTULO 3 – A JUDICIALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO E DADOS DA PESQUISA

Conhecer as leis é como acender uma luz numa sala escura cheia de carteiras, mesas e outros objetos. As leis acendem uma luz importante, mas elas não são todas as luzes. O importante é que um ponto luminoso ajuda a seguir o caminho.

Carlos Roberto Jamil Cury

A Educação Infantil tem tomado espaço nos debates da área da Educação e do Direito. Na primeira, enquanto etapa da educação básica e momento de desenvolvimento de grandes potencialidades cognitivas. Na segunda área, em razão de ter sido alçada à categoria de direito público subjetivo da criança e cercada de robusto arcabouço legal para sua oferta e para cobrança em caso de não oferecimento ou de oferecimento deficiente.

O município do Rio de Janeiro atendia a 59.514 crianças em creche no ano de 2017, conforme dados da própria Prefeitura. Ainda assim, no mesmo ano contava com uma lista de espera por vagas no mesmo segmento de quase quarenta mil crianças. Ressalte-se que essa quantidade se refere a demanda manifesta por creche, o que significa que a necessidade de vagas pode ser ainda maior, já que o referido segmento educacional não é obrigatório e nem todas as famílias optam pela matrícula na creche.

Diante da existência de um direito – a Educação – e a ausência do cumprimento desse dever por parte do Poder Público municipal muitas famílias passaram a recorrer ao Judiciário a fim de obter liminares que obrigassem o município a conceder a vaga imediatamente na creche, seja por meio de ações coletivas – com atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública – ou individuais. Esse mecanismo para compelir a implementação de políticas públicas ficou conhecido academicamente como judicialização de políticas públicas.

Tomando por base as pesquisas bibliográficas, as políticas públicas foram analisadas com o apoio da Teoria do Ciclo de Políticas,

desenvolvida por Stephen Ball (1992) e Richard Bowe (1992) e estudadas sob a ótica de Mainardes (2006). Moyses Kuhlmann (2000) nos auxilia na compreensão do caminho histórico percorrido pelas políticas sobre Educação Infantil. As lições de Marta Arretche (2010) foram utilizadas para explicitar algumas características do sistema federalista e da necessidade de políticas públicas de indução por parte do governo federal no intuito de manter a unidade e o equilíbrio em todo o país. Autores como Barroso (2012), Arantes (1999), Casagrande (2008), Asensi (2010), Courtis (2010) e Cury (2010) elucidam questões terminológicas sobre a judicialização de políticas públicas, tema inicialmente desenvolvido por Vianna, Carvalho, Melo e Burgos (1999) no final da década de 90 e que se potencializou nas últimas décadas.

Durante a realização da pesquisa foram levantados dados quantitativos junto ao portal 1746 da Prefeitura do Rio de Janeiro que, com base na lei de transparência da informação, forneceu o número de crianças em lista de espera por CRE, assim como a quantidade de ordens judiciais e de pedidos administrativos realizados pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público e pelo Conselho Tutelar pleiteando vagas em creche. Os referidos dados apontaram que a 7ª CRE, a 10ª CRE e o nível central possuem quantidade significativamente maior de ordens judiciais e pedidos administrativos de vaga.

A seguir exploraremos as relações entre essas duas áreas das ciências humanas – a Educação e o Direito – especialmente em um contexto de concretização compulsória de garantias trazidas por uma Constituição Federal que completou 30 anos de promulgação, a fim de subsidiar a análise da interferência da área jurídica na garantia do direito à Educação, em especial no tocante ao acesso na Educação Infantil para crianças de 0 a 3 anos no município do Rio de Janeiro.

3.1 – A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES

O principal diferencial da constituição de 1988 para as demais Constituições é o fato de trazer a educação como direito público subjetivo. Além disso, trouxe a previsão de instrumentos jurídicos²⁸ que viabilizam os pedidos dos cidadãos, tais como a ação civil pública (uma ação judicial gratuita e de rito processual célere) e o mandado de segurança – individual e coletivo -, o mandado de injunção, a ação popular, o habeas data e o habeas corpus, assim como aprimorou os mecanismos de acesso à justiça.

Como definição de direito público subjetivo utilizamos o conceito elaborado por DUARTE (2004)

Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo).²⁹

Dessa forma, a Educação passou a ser um direito passível de exigência pela população e responsabilização do Poder Público em caso de inexistência ou de prestação de serviço insuficiente ou inadequado. Para tanto, será utilizado o remédio constitucional ou uma ação de procedimento comum conforme o caso concreto que se apresente.

No regime jurídico vigente no Brasil, a Constituição é o principal regramento possível e dela derivam os direitos e interpretações de todas as outras normas. Já tivemos até o momento sete Constituições: a de 1824 (Brasil Império), a de 1891 (Brasil República), a de 1934 (Segunda República), a de 1937 (Estado Novo), a de 1946 (consagrou as liberdades retiradas em 1938), a de 1967 (Regime Militar) e a de 1988, vigente e reconhecida como a Constituição Cidadã. Autores como Cury (2010), Silveira (2013), Moraes (2014) e outros destacam a atual Constituição

²⁸ Esses instrumentos jurídicos são doutrinariamente intitulados de remédios constitucionais, pois tem como objetivo remediar situações que envolvam violações de direitos fundamentais previstos na Constituição.

²⁹ DUARTE, Clarice Seixas. **Direito público subjetivo e políticas educacionais**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019

por seu papel de garantia de direitos com reconhecida relevância, mas nunca antes legitimados. A título de ilustração MORAES (2007) faz um quadro comparativo sobre os direitos sociais nas Constituições³⁰, apontando que, por exemplo a educação como um direito somente foi prevista em 1988, a despeito de diversas normas infraconstitucionais tratarem sobre o tema muito antes do referido marco legal. Vejamos a seguir um comparativo histórico da educação nas Constituições:

Tabela 6: Quadro comparativo das Constituições no tocante à Educação

Constituição	Educação / Pontos Principais
1824	Menção ao ensino gratuito. Permissão para funcionamento de escolas públicas e privadas.
1891	Laicidade do ensino público. Primeira atribuição expressa de competências.
1934	Primeira menção ao termo educação para todos. Instituiu a obrigação do Estado e da família. Atribuiu obrigação de educação às empresas rurais (com pelo menos cinquenta empregados). Delimita percentuais mínimos a serem investidos na educação pela primeira vez.
1937	Privilegiou a iniciativa privada. Foi a primeira carta a prever sanções àqueles que, de maneira injustificada, não proviam a educação. Menção ao abandono intelectual. Retirou a vinculação de impostos para financiamento educacional.
1946	Retomou a vinculação de impostos. Fez distinções entre as redes pública e privada.
1967	Primeira menção à faixa etária obrigatória para atendimento (dos sete aos quatorze anos). Trouxe a obrigatoriedade de empregadores para com a educação de seus empregados (sem mínimo de número de funcionários).
1988	Educação é elencada como direito público subjetivo fundamental e social. A educação passa a ser componente da dignidade da pessoa humana. Primeira Constituição a estipular qualidade da educação como direito. Primeira a contemplar a exigibilidade e a justiciabilidade do direito à educação por meio de remédios constitucionais. Primeira a elencar a

³⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2007. p.869-877

	obrigação do Estado com transporte escolar, merenda escolar e material didático.
--	--

Fonte: FERNANDES, Yrama Siqueira. Direito à educação? Pergunta complicada (...)” O que pensam os professores do primeiro segmento do ensino fundamental. Dissertação de Mestrado. p. 64

Para a doutrina do direito constitucional brasileiro, os direitos fundamentais não surgiram simultaneamente, mas sim, de forma progressiva conforme as necessidades sociais de cada época. São geralmente divididos em primeira, segunda, terceira e quarta dimensão – ligados respectivamente aos valores de liberdade, igualdade, fraternidade e democracia. Nesse contexto, a educação é um direito social de segunda dimensão (ou geração a depender da classificação didática adotada) e está presente nos principais tratados internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de São Salvador. Em termos de legislação nacional, está previsto na Constituição da República Federativa do Brasil, na Lei 8.069/90 – que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei 9.394/96 – que dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e na Lei 13.005/14 – que trata do Plano Nacional de Educação.

O artigo 5º, §1º da Constituição diz que todas as normas definidoras de direitos fundamentais têm aplicação imediata. Assim, como a educação também é um direito fundamental e o art. 208, IV do mesmo diploma legal diz que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de Educação Infantil em creches, ainda que outras leis prevejam a expansão paulatina do oferecimento das creches, como faz por exemplo a Lei 13.005/14 (que institui o Plano Nacional de Educação), prevalece a ordem constitucional, ou seja, ainda que os responsáveis não sejam obrigados a matricular crianças em creches, os cidadãos que a quiserem devem ter direito à vaga imediatamente. Dessa forma, quando se propõe uma ação junto ao Poder Judiciário pleiteando uma vaga em creche pública o pedido em geral é deferido sob o fundamento de que a educação é uma norma constitucional de eficácia plena e de aplicação

imediatamente, logo, independente da forma como ela será oferecida (em creche pública, conveniada ou particular paga às expensas do município) a criança será atendida. No que tange à forma de atendimento, o princípio da separação dos poderes limita a ação do juiz, ou seja, o que é deferido é o direito à vaga e não a forma como ela será disponibilizada, competência esta do Poder Executivo.

Inicialmente nos cabe uma pergunta: Qual a importância de ter a educação normatizada em uma Constituição? Somente em texto de lei já não seria suficiente para garantir sua exequibilidade? Para responder a essas perguntas passemos a alguns breves apontamentos específicos do Direito Constitucional.

A Constituição representa, segundo MORAES (2014), a estrutural fundamental do Estado e da sociedade. É ela quem orienta as ações e intenções da nação. Nossa atual Constituição, segundo MORAES (2007), é classificada doutrinariamente como formal (consubstanciada em um documento solene), escrita (sistemizada e codificada em um documento escrito), promulgada (posto que foi externada com a participação dos cidadãos), dogmática (elaborada pelo Poder Constituinte), rígida (ante a existência de um processo restrito de modificações das normas constitucionais, incluindo pontos imutáveis, chamados de cláusulas pétreas) e analítica (uma vez que examina todos os assuntos relevantes à vida em sociedade).

Em se tratando especificamente da rigidez constitucional, o art. 60, §4º, IV da referida norma constitucional trata os direitos e garantias fundamentais como uma dessas cláusulas pétreas, portanto, não passíveis de serem suprimidas. Dentre os direitos fundamentais, previstos nos art. 5º a 17º da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB – está a Educação, objeto de nosso estudo. Sendo assim, enquanto estiver em vigor esta Constituição nenhuma norma legal pode suprimir ou abolir o direito a educação, além do que, pelo princípio da vedação ao

retrocesso³¹, deverá ser alvo de ações que ampliem seu atendimento e qualidade, sem autorização para reduções de qualquer natureza, nem mesmo a ausência de recursos financeiros – argumento recorrente nos debates sobre ausência de políticas públicas em determinados setores. É essa imutabilidade que responde a pergunta formulada anteriormente, ou seja, a educação em patamar constitucional garante maior grau de exigibilidade, seja política ou judicial, bem como menor possibilidade de supressão das conquistas alcançadas. Daí se depreende a afirmação de que a educação é um direito público subjetivo e que seu não oferecimento ou oferecimento irregular enseja responsabilidade da autoridade competente, conforme art. 208, § 2º da CRFB.

É a Constituição em conjunto com tratados internacionais sobre a matéria – como, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de São Salvador – quem fornece as bases para as outras normas legais garantidoras de direitos em educação, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) e alicerça a questão tratada em nossos debates, qual seja, a da judicialização do direito a educação em razão do seu não oferecimento especialmente a crianças de 0 a 3 anos no município do Rio de Janeiro.

3.2 – JUDICIALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO

Ultimamente os termos “ativismo judicial”, “judicialização” e “justiciabilidade” assumiram um papel de destaque no campo educacional. Inicialmente derivados de tratados internacionais sobre direitos humanos e aplicado no Brasil, especialmente na área da saúde durante os pedidos de expedição de liminares concedendo internação ou

³¹ Esse princípio foi cunhado pela doutrina jurídica, em especial pelo jurista Ingo Sarlet, e significa a impossibilidade supressão ou restrição dos direitos fundamentais, sociais ou não, protegidos constitucionalmente.

concessão de remédios em caráter de urgência, hoje se estende a outros direitos sociais além da saúde, como é o caso da educação. Diversos temas saíram da escola e entraram em pauta de discussão judicial. Segundo CURY (2010), ao realizar pesquisa sobre as demandas mais recorrentes nessa seara, estavam o combate à evasão escolar, a qualidade do ensino, a transferência compulsória de alunos, a ausência ou deficiência de transporte e merenda escolar, a falta de professores, a ausência de ensino especializado para crianças com deficiência, o déficit de vagas em creches e pré-escolas, entre outros.

A Educação Infantil possui previsão no art. 208 da CRFB que dispões que “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.” No entanto, nesse mesmo artigo, consta previsão de que o não oferecimento do ensino obrigatório é que enseja responsabilização da autoridade; logo, essa previsão não engloba a Educação de crianças de 0 a 3 anos, já que não se trata de ensino obrigatório. Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 54 dispôs que “É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: (...) IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade”. Já em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases em seu art. 4º diz que “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...) II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade. Todas essas normas jurídicas são claras ao tratar a educação de crianças de 0 a 3 anos como um direito da criança, ainda que sua matrícula em unidade escolar não seja obrigatória. Em razão do princípio da isonomia, previsto no art. 5º, caput, da CRFB, esse direito se estende a todas as crianças que, representadas por seus responsáveis, desejarem frequentar a creche. Ressalte-se que as normas citadas acima estão vigentes, logo, de cumprimento imediato e passíveis de questionamento caso não sejam cumpridas.

Em 2014 foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação por meio da Lei 13.005/14, que ao programar metas para a educação traz em seu

anexo, especificamente na meta 1, a ampliação da “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”. Com esse panorama nos surgem dois questionamentos imediatos: Essa porcentagem representa toda a população de crianças de 0 a 3 anos ou somente aquelas que tiverem interesse em frequentar a creche? A norma jurídica a ser cumprida é a que orienta a oferta imediata à quem desejar ou a que concede o prazo de 10 anos para o atendimento de 50% das crianças? De início nos cabe adiantar um descompasso entre as áreas da Educação e do Direito. Isso porque na área jurídica, conforme observaremos adiante, os juízes entendem que a norma a ser aplicada é a que prevê atendimento imediato na creche; já na área educacional, a preocupação com a qualidade do ensino faz com que se defenda a expansão progressiva no atendimento nas creches. Em meio a esse descompasso estão as crianças que atualmente contam com idades entre 0 e 3 anos e não interromperão seu crescimento até que esse dilema seja resolvido.

3.3 – NOÇÕES CONCEITUAIS: JUDICIALIZAÇÃO, JURIDICIZAÇÃO, JUSTICIABILIDADE E ATIVISMO JUDICIAL

Os termos judicialização, juridicização, justiciabilidade e ativismo judicial remontam a uma ideia de justiça, de ser justo. Mas o fato de obrigar uma escola a matricular uma criança antes das outras pode ser uma garantia ao direito da criança, ao mesmo tempo em que uma ofensa ao direito de outra que está em uma lista de espera aguardando sua vaga.

Podemos conceituar o ativismo judicial como uma postura proativa do Poder Judiciário na solução de determinadas questões, que se diferencia de sua posição geral de inércia. É muito comum nos Estados Unidos e o termo da língua inglesa *judicializing* derivou a chamada “judicialização”, uma vez que se opta a pela via judicial para resolver algo que seria administrativo.

O termo “justiciabilidade” é sinônimo da justicialização, no entanto, tem origem na língua espanhola. Esses termos foram cunhados por uma proposta de criação de jurisdição internacional no que tange especialmente aos direitos humanos. Isso porque a referida jurisdição seria capaz de extrapolar as fronteiras do Estado de modo a ir contra as jurisdições nacionais, se necessário, em favor dos cidadãos.

A importância dos movimentos citados acima está na reflexão de que certos direitos, sobretudo os sociais, transcendem as fronteiras geográficas e precisam de uma atenção especial do Estado, mesmo que venham coercitivamente em decorrência de acordos ou tratados internacionais. Internamente já se percebeu que a judicialização das vagas por creche não resolve o problema da carência desse serviço, uma vez que a matrícula via ordem judicial não amplia a oferta de vagas no sistema.

O tema da judicialização tem como obra acadêmica de referência o livro “A judicialização da política e das relações sociais no Brasil”, de Luiz Werneck Vianna *et.al.* publicada no ano de 1999. Nela, a judicialização é conceituada como o ato de expor ao Poder Judiciário uma demanda a fim de que o Estado-juiz intervenha e torne-se o garantidor da efetividade dos direitos do cidadão. Segundo Barroso (2012), a judicialização faz com que assuntos de relevante interesse político ou social sejam decididos pelo Poder Judiciário em vez do Congresso Nacional ou do Poder Executivo. Aponta três causas para esse fenômeno, quais sejam: a) o processo de redemocratização do Brasil e consequentemente o fortalecimento do Poder Judiciário e a expansão da atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública; b) uma Constituição mais abrangente, pois a atual Carta Magna trouxe para si matérias que antes ficavam mais suscetíveis ao processo legislativo ordinário; c) a possibilidade de controle de constitucionalidade, que significa que juízes ou um Tribunal deixe de aplicar uma lei que julgue como inconstitucional.

A judicialização de determinados temas se dá pela ausência do Legislativo e/ou do Executivo ante as demandas da sociedade, pela crise de representatividade da população com relação aos seus representantes eleitos ou mesmo por uma omissão proposital desses poderes, deixando que o Judiciário dê uma decisão sobre temas polêmicos e que poderiam gerar consequências políticas, como por exemplo questões que se refiram ao aborto.

O Ministério Público é órgão de destaque por sua atuação na área dos direitos sociais e, junto com a Defensoria Pública e a Advocacia, são previstos pela Constituição Federal como “funções essenciais à justiça” e se articulam para o manejo dos instrumentos jurídicos de defesa das garantias legais e constitucionais. Autores como Arantes (2007) e Casagrande (2008) trabalham com o uso do termo “juridicização” em contraponto à judicialização. Isso porque, “juridicizar” seria o mesmo que tornar a discussão social, política, em jurídica, o que implicaria em uma possibilidade de negociação para a consolidação de direitos sem que necessariamente um juiz tivesse a palavra final. Como exemplos dessa proposta os autores citam os termos de ajustamento de conduta – elaborados pelo Ministério Público em momento pré-processual – e outros acordos extrajudiciais, pois tratam-se de negociações embasadas por um arcabouço legal sem a interferência de um Estado-juiz.

Barroso (2012) aborda em seus textos a formação constitucional no Brasil e a existência de mecanismos de controle de constitucionalidade trazidos pela Constituição de 1988. Nessa matéria, diferencia termos tais como “judicialização e ativismo judicial” ao expor que

a judicialização é um fato, uma circunstância do desenho institucional brasileiro. Já o ativismo é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance³².

De acordo com essa citação, a judicialização, que é a intervenção do Poder Judiciário na decisão de temas de relevância social, teria estreita aproximação com o ativismo judicial, que representa uma

³² BARROSO, Luiz Roberto. **Controle de Constitucionalidade**. 6º ed. Editora Saraiva: São Paulo, 2012. p. 372

conduta proativa dos juízes para expandir ao máximo a aplicação e o alcance de uma lei. Como exemplo de ativismo judicial temos os casos de autorização de greve do funcionalismo público – ao expandir o alcance da lei existente para o serviço privado e conferir os mesmos direitos ao servidor público – e de fornecimento de medicamentos – mesmo que eles não tenham previsão nas listas emitidas pelo Ministério da Saúde. Esses exemplos ilustram que o ativismo judicial não representa uma conduta ilegal ou autoritária, ainda que não se remeta estritamente ao que consta escrito na lei, inovando para atender à demanda do cidadão que busca solução junto ao Judiciário.

A justiciabilidade é considerada por diversos autores como atributo da judicialização, ou seja, é a possibilidade de efetivação de uma demanda, um direito subjetivo. É conceituada por COURTIS (2010) como

a possibilidade de pessoas que se consideram vítimas de violações a esses direitos (direitos econômicos, sociais e culturais) ajuizarem demandas perante uma autoridade imparcial e requererem remédios legais ou reparação adequados em face de uma violação ou ameaça de violação a esses direitos.³³

Dessa forma, a justiciabilidade representa o direito subjetivo de qualquer cidadão de tornar jurídico uma questão que não consiga ou não deseje resolver sem o auxílio dos órgãos de justiça.

A leitura dos termos acima indica a proximidade entre os signos linguísticos, ao mesmo tempo em que demonstra a distância sutil entre seus significados. A conotação negativa que o termo “ativismo judicial” recebeu nos últimos tempos de integrantes do Poder Executivo, que acusam o Judiciário de querer se sobrepôr aos outros nos casos de decisões sobre políticas públicas, bem como a diferença entre a judicialização e a juridicização nos encaminham para a análise da realidade do município pesquisado, que por excesso de judicialização em vez de um debate jurídico e dialógico sobre a necessidade de expansão das vagas em creche, fere a justiciabilidade de diversas crianças.

³³ COURTIS, Christian. **Crítérios de Justiciabilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma Breve Exploração**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010. p.487

ASENSI (2010), ao realizar estudo ponderando a judicialização e a juridicização das políticas públicas afirma que

A assunção do juiz como elemento essencial na aplicação e interpretação do direito, e a assunção do juiz como a instituição jurídica primaz na efetivação do direito têm ocasionado uma supervalorização da dinâmica judicial. Tal valorização tem sido operada em detrimento de reflexões sobre outras formas jurídicas e não-jurídicas de aplicação e efetivação de direitos.³⁴

Os autores citados acima reconhecem os avanços da Constituição Federal de 1988 ao prever uma série de direitos sociais e de instrumentos de efetivação dos mesmos. No entanto, ao observarmos durante as pesquisas as formas como a política pública de acesso à Educação Infantil são implementadas – ora por oferta de vagas pelo município, ora por cumprimento de ordens judiciais – nos encaminhamos para uma reflexão sobre as consequências da interferência do Poder Judiciário para a execução de uma política pública com ausência de planejamento prévio do órgão competente, com o objetivo de cumprir uma ordem, ainda que judicial, desconsiderando que a dinâmica social não obedece a uma lógica linear e finita, já que cada variável na rede das relações gera impactos e estes precisam ser acompanhados.

Em pesquisa realizada por Salomão (2017), ao tratar do município de São Paulo, que assim como o Rio de Janeiro possui uma demanda por creche maior que sua capacidade de oferecimento, o autor utiliza Gauri e Brinks (2008) como referencial teórico para propor uma abordagem própria para a judicialização da Educação Infantil nas três etapas do ciclo de políticas: formação, implementação e avaliação. Sustenta a escolha desse referencial teórico para compreender se as Cortes estão se envolvendo nos direitos econômicos e sociais, se as intervenções judiciais são significativas e se elas fazem com que os governos fiquem mais atentos aos mais necessitados.

Para o autor acima o fenômeno da judicialização da educação não tem explicação somente na inefetividade do direito ou ineficácia das

³⁴ ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização e juridicização. *Physis: revista de saúde coletiva*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 de mar. 2018. p.43

políticas. Aponta como algumas causas para esse processo o déficit na legitimidade democrática (o Judiciário exerceria o poder contramajoritário), a baixa responsividade dos poderes eleitos e a ampliação do acesso à justiça. Com relação aos efeitos da judicialização, foram apontados que eles são os mais variados e ainda pouco conhecidos, mas afetam o processo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação), bem como o sistema de justiça (que amplia seu papel na garantia de direitos), o Poder Executivo (que procura adequação financeira e administrativa para cumprir as decisões), o Poder Legislativo (no sentido de legislar e fiscalizar por meio do Tribunal de Contas) e a participação e controle social.

A conclusão da análise dos dados apurados por Salomão (2017) foi que a judicialização não tem como causa, necessariamente, a omissão dos poderes públicos, mas sim um conjunto de fatores, tais como a ampliação da oferta, que induz a elevação da procura; o cadastro da demanda, que contribui para o aumento do cadastro em lista de espera e para a judicialização; e a formação de agenda na principal política pública de acesso à justiça em São Paulo, qual seja, a criação da Defensoria Pública em 2006.

3.4 – ARGUMENTOS UTILIZADOS PARA O NÃO ATENDIMENTO À DEMANDA POR CRECHE

Fato notório é que o município do Rio de Janeiro tem atualmente um déficit sem tamanho no atendimento de crianças de 0 a 3 anos. Utilizando os números de 2017, a lista de espera para uma vaga em creche estava em cerca de 40 mil crianças ao fim do ano letivo. Considerando que essas são as famílias que manifestaram seu interesse e que existem tantas outras que não o fizeram em razão da ideia pré concebida de que não conseguiriam êxito em seu pedido, esse número pode ser ainda maior.

Os municípios possuem discursos semelhantes para justificar o não oferecimento educacional para todas as crianças de 0 a 3 anos. Segundo SILVEIRA (2013):

Em análise de decisões envolvendo o direito à educação básica, denotou-se que os argumentos contra o acatamento dessas demandas estão relacionados, principalmente, às seguintes questões: 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 com interesses difusos e coletivos.³⁵

A questão dos recursos em um contexto de crise financeira vivida em todo o país e especialmente no estado do Rio de Janeiro tende a justificar a supressão de direitos. Contudo, as carências financeiras, sobretudo em municípios com baixa arrecadação, não retratam um cenário recente. O argumento da impossibilidade de interferência do Judiciário nas atribuições do Poder Executivo tem fundo jurídico, qual seja, o art. 2º da CRFB, que fala sobre a independência entre os poderes. Assim, cada poder tem suas atribuições e somente cabe aos outros fiscalizar e cobrar que cada um permaneça executando adequadamente suas funções. Por fim, a questão da defesa de interesses difusos e coletivos, mas que na prática ora são pleiteados por demandas individuais, ora por demandas coletivas causa algumas injustiças, já que o acesso ao Judiciário não é igual para todos.

Em contrapartida, os Tribunais apontam para a impossibilidade de deixar de executar políticas públicas por falta de recursos financeiros – termo conhecido como “reserva do possível” – quando não for demonstrado que os percentuais de investimento determinados pela Constituição foram devidamente aplicados. Da mesma forma, sustentam que o Judiciário só intervém no Executivo para que ele cumpra os mandamentos constitucionais, deixando a forma de desempenhar as políticas a cargo do Executivo, assim como a possibilidade de defesa de direitos difusos e coletivos é prevista em lei, especialmente na Lei

³⁵ SILVEIRA, A. D. **Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica**. Educ. Soc., [s.l.], v. 34, n. 123, p.371-387, jun. 2013. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s0101-73302013000200003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000200003>. Acesso em: 09 fev. 2018.

8.078/90 e na Lei 7.345/85. A primeira lei define em seu art. 81 interesses ou direitos difusos e coletivos como aqueles de natureza transindividual e indivisível. O que diferencia essas duas modalidades é que os interesses difusos são aqueles cujo titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, enquanto os interesses coletivos são aqueles onde os titulares sejam um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Já a segunda lei, que regula a ação civil pública, tornou-se importante instrumento de efetivação de direitos, pois em seu art. 1º, IV dispõe que pode ser utilizada na defesa de interesses difusos e coletivos, como é o caso da educação, que é de interesse transindividual, e em seu art. 5º confere legitimidade para o Ministério Público, a Defensoria Pública e as associações que preencham alguns requisitos defendam os direitos educacionais não cumpridos pelo Poder Executivo.

As políticas públicas de acesso à creche possuem dificuldade de promoção em razão do seu custo financeiro para os municípios, custo esse ainda mais sentido por municípios de menor receita, bem como por sua não obrigatoriedade enquanto ensino. No entanto, o direito a educação é obrigatório e nesse embate são as crianças pequenas – que, destaque-se, não deixam de crescer pela espera por uma vaga – as maiores vítimas dessa ausência estatal. Nesse ponto se iniciam os embates entre as competências do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

A judicialização dos direitos sociais é um tema delicado e que trata pontualmente de soluções para temas que por vezes são mais complexos. Sua relevância é tal que abarca até mesmo outras nações no intuito de discutir e propor deliberações mais profundas para temas como saúde e educação. No entanto, o referido debate trará soluções a longo prazo, o que pode deixar desassistida uma geração de crianças. Sendo assim, algumas ações que articulem a parceria entre aparelhos públicos e privados podem amenizar a espera por uma vaga em creche, cabendo a ressalva na cautela quanto a forma e a qualidade no oferecimento de experiências educativas que, para além de um cumprimento de ordem

constitucional, efetivamente colaborem para a formação humanística das gerações presentes e futuras.

3.5 – A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A despeito dos pontos positivos e negativos, a judicialização da Educação Infantil, modalidade creche, no município do Rio de Janeiro é um fato em expansão. Conforme VIANNA *et al* (1999) afirma:

Fazer com que a efetividade dos direitos sociais seja subsumida ao campo do direito, por for a, portanto, do terreno livre da sociedade civil, conduziria a uma cidadania passiva de clientes, em nada propícia a uma cultura cívica e às instituições da democracia, na chave negativa com que Tocqueville registrou a possibilidade de que a igualdade pudesse trazer perda à dimensão da liberdade. A igualdade somente daria bons frutos quando acompanhada por uma cidadania ativa, cujas práticas levassem ao contínuo aperfeiçoamento dos procedimentos democráticos, pelos quais o direito deveria zelar, abrindo a todos a possibilidade de intervenção no processo de formação da vontade majoritária.³⁶

Na mesma esteira do que foi proposto pelo autor acima, não se pode negar que a existência de instrumentos de efetivação de direitos é um avanço e devem ser utilizados; em contrapartida, seu uso causa efeitos no ciclo de políticas dos quais ainda não temos conhecimento.

Ao analisar os dados sobre a quantidade de ordens judiciais e pedidos administrativos pleiteando matrículas imediatas em creche ao longo dos últimos três anos, foi possível elaborar as planilhas abaixo que demonstram uma demanda diferenciada em cada Coordenadoria de Educação, assim como um crescimento acentuado dessas modalidades durante esse período. Entendemos ordem judicial como um mandado expedido por um juiz e pedidos administrativos como ofícios expedidos por órgãos como Ministério Público e Defensoria Pública, ambos com competência funcional que autoriza zelar pela proteção aos direitos da criança e do adolescente mas que não possuem a mesma força compulsória que um mandado judicial. Vejamos:

³⁶ VIANNA, Luiz Werneck *et al*. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. 2º ed. Editora Revan: Rio de Janeiro, 1999. p. 23

Tabela 7: Quantidade de ordens judiciais e pedidos de vagas em creches municipais no ano de 2016 por Coordenadoria Regional de Educação

2016				
CRE	Decisões judiciais	Ministério Público	Defensoria Pública	Total de pedidos de vagas
1 ^a	17	2	56	75
2 ^a	14	82	53	149
3 ^a	6	14	13	33
4 ^a	2	7	9	18
5 ^a	1	32	38	71
6 ^a	2	7	1	10
7 ^a	95	45	519	659
8 ^a	6	5	30	41
9 ^a	0	11	10	21
10 ^a	51	121	132	304
11 ^a	0	9	0	9
Nível Central	158	4	10	172
Total	352	339	871	1.562

Fonte: A autora

A tabela acima nos mostra que a maior fonte de pedidos para vagas em creche foi a Defensoria Pública, em especial para os pedidos que abrangem as escolas da 7^a Coordenadoria, que sozinha representa aproximadamente 60% de todos os pedidos que a SME recebeu oriundos da Defensoria Pública. Quanto ao Ministério Público, a 10^a Coordenadoria recebeu o maior número de pedidos de vaga para creche e sozinha representa aproximadamente 36% de todos os pedidos oriundos desse órgão, seguido pela 2^a Coordenadoria que recebeu 24% dos pedidos. Já com relação às ordens judiciais, aproximadamente 45% foram direcionadas diretamente ao nível central, e conseqüentemente, correspondem à matrícula obrigatória sem que possamos identificar para qual Coordenadoria se direciona; já a 10^a Coordenadoria recebeu 27% do total de ordens judiciais recebidas ao longo do ano de 2016. Destaque-se que a 11^a Coordenadoria não recebeu nenhum pedido de vaga oriundo da Defensoria Pública ou por meio de ordem judicial e apenas 9 pedidos provenientes do Ministério Público, quantitativo baixo e próximo da realidade da 6^a Coordenadoria, que recebeu 10 pedidos de vaga ao longo de todo o ano.

Da totalização dos dados do quadro acima – junção de ordens judiciais com pedidos administrativos provenientes do Ministério Público e da Defensoria Pública – observamos que a 11ª Coordenadoria recebeu em torno de 0,5% dos pedidos de vaga para creche, enquanto a 7ª Coordenadoria recebeu aproximadamente 42% desses pedidos. Vejamos agora o panorama ocorrido no ano de 2017 com base nos mesmo agentes do Estado:

Tabela 8: Quantidade de ordens judiciais e pedidos de vagas em creches municipais no ano de 2017 por Coordenadoria Regional de Educação

2017				
CRE	Decisões judiciais	Ministério Público	Defensoria Pública	Total de pedidos de vagas
1ª	23	9	90	122
2ª	18	43	245	306
3ª	18	16	36	70
4ª	5	1	49	55
5ª	20	63	79	162
6ª	1	3	7	11
7ª	479	5	84	568
8ª	5	0	45	50
9ª	1	18	16	35
10ª	63	83	259	405
11ª	0	0	0	0
Nível Central	720	35	831	1.586
Total	1.353	276	1.741	3370

Fonte: A autora

De acordo com os dados da tabela acima, a Defensoria Pública permanece como responsável pela maior quantidade de pedidos de vagas em creche, acrescido do fato de que a quantidade desses pedidos dobrou em relação ao ano de 2016, saindo de 871 pedidos para 1.741. A exceção fica com a 7ª Coordenadoria, que recebeu mais pedidos por meio de ordem judicial e não por meio da Defensoria Pública.

A quantidade geral de ordens judiciais compelindo à matrícula imediata em creche quase quadruplicou com relação ao ano de 2016, saltando de 352 para 1.353 ordens por ano. A quantidade de pedidos de vaga oriundos do Ministério Público permaneceu próxima e levemente menor – de 339 pedidos em 2016 para 276 pedidos em 2017.

De forma geral, os pedidos de vagas para matrículas em creche a despeito do processo seletivo regular que trata do sorteio público dobraram de 2016 para 2017, pois passaram de 1.562 para 3.370 entre ordens judiciais e ofícios do Ministério Público e da Defensoria Pública. Apenas na 7ª e na 11ª Coordenadorias a quantidade geral desses pedidos diminuiu de 659 para 568 e de 9 para 0, respectivamente.

Em menores números estão a 6ª Coordenadoria, com apenas 11 pedidos de vaga ao longo do ano, mesmo com mais de 2.000 crianças aguardando em lista de espera e a 11ª Coordenadoria, que nos surpreende com o fato de não ter recebido nenhum pedido direto de vaga para creche municipal, ainda que tivesse 821 crianças em lista de espera.

Já em números mais expressivos temos o nível central, a 7ª Coordenadoria e a 10ª Coordenadoria, que receberam, respectivamente, 1.586 (47%), 568 (17%) e 405 (12%) de todos os pedidos de vaga em 2017. A 2ª Coordenadoria também apresentou aumento nesses pedidos de vaga, de 149 em 2016 para 306 em 2017 (aproximadamente 10% de todos os pedidos desse ano). A seguir seguem os dados de ordens judiciais e pedidos de vaga no ano de 2018:

Tabela 9: Quantidade de ordens judiciais e pedidos de vagas em creches municipais no ano de 2018 por Coordenadoria Regional de Educação

2018 ³⁷				
CRE	Decisões judiciais	Ministério Público	Defensoria Pública	Total de pedidos de vagas
1ª	41	3	86	130
2ª	8	14	121	143
3ª	15	2	63	80
4ª	53	1	26	80
5ª	8	27	32	67
6ª	4	5	8	17
7ª	190	8	62	260
8ª	9	0	4	13
9ª	4	10	4	18
10ª	102	14	60	176
11ª	5	0	0	5
Nível Central	1.169	143	292	1.604

³⁷ Dados atualizados até 10/10/2018

Total	1.608	227	758	2.593
--------------	--------------	------------	------------	--------------

Fonte: A autora

Em 2018 o movimento de aumento dos processos judiciais por pedidos de vaga em creche permanece e a quantidade de ordens judiciais (1.608 ordens) representa mais que o dobro da quantidade de pedidos de vaga oriundos da Defensoria Pública (758 pedidos), à exceção da 1^a, 2^a, 3^a, 5^a e 6^a Coordenadoria, que ainda possuem pedidos da Defensoria Pública em maior quantidade que as ordens judiciais.

Novamente o nível central, a 7^a e a 10^a Coordenadoria recebem o maior número de pedidos de vaga e a 11^a e a 6^a Coordenadoria os menores quantitativos. Note-se que, mais uma vez, a 11^a Coordenadoria não recebe diretamente nenhum pedido de vaga por meio do Ministério Público e da Defensoria Pública.

A 8^a Coordenadoria, assim como no ano anterior, não recebeu nenhum pedido por meio do Ministério Público e, no somatório geral reduziu seus pedidos de vaga de 50 em 2017 para 13 em 2018. A 5^a, a 7^a e a 10^a Coordenadoria reduziram de modo geral seus pedidos de vaga para matrícula compulsória em creche, mas como os dados acima foram colhidos em outubro de 2018 não é possível precisar ao certo se esse movimento seguirá até o fim do ano letivo e a porcentagem dessa redução.

As informações acima demonstram que, de maneira geral, os pedidos judiciais e administrativos aumentaram durante o período pesquisado. Isso nos indica que a judicialização na Educação Infantil é uma realidade no município do Rio de Janeiro, fato que precisa ser considerado para o planejamento e a gestão das vagas em creche.

Em razão do panorama posto, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro iniciou no ano de 2018 a realização de mutirões convocando aqueles responsáveis que não conseguiram vagas em creches municipais para viabilizar o ingresso de ações individuais contra a Prefeitura do Rio de Janeiro. Isso porque desde o ano de 2009 o município está em fase de execução nos autos de uma ação civil pública que compele

à criação de 40 mil vagas para atendimento de crianças de 0 a 3 anos. Como a ação coletiva não foi atendida, a saída foi se valer de ações individuais³⁸. Em resposta a essa ação da Defensoria Pública, o então Secretário Municipal de Educação César Benjamim escreveu no Portal Rioeduca que o movimento representava um “circo dos horrores devidamente televisionado” e realizou uma análise jurídica nos seguintes termos:

A posição da Defensoria se baseia em uma afirmação genérica da Constituição de 1988 (algo como “direito à educação”) e em uma sentença judicial datada de 2003. É indefensável. A mesma Constituição, no artigo 206, estabelece a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e a “garantia de padrão de qualidade”, que são violadas por essas ordens judiciais.

A regulamentação dos dispositivos constitucionais, por sua vez, trata da universalização dos ensinos fundamental (incluindo a pré-escola) e médio, sem fazer referência a creches, enquanto a Lei 13.005/2015, que aprovou o Plano Nacional de Educação, estabelece a meta de “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” – ou seja, até o ano de 2025. Cumpriremos folgadoamente essa meta legal, muito antes do prazo.³⁹

Ao final argumenta que a Defensoria Pública “dissemina ilusões na população”, já que o regramento legal não prevê a obrigatoriedade de matrícula das crianças e tal ato desorganiza o trabalho da Secretaria de Educação. Sustenta que atender a todas as ordens judiciais transformaria as creches em “campos de concentração de crianças” e que não obedeceria às determinações judiciais que fossem emitidas, nem que fosse recolhido à prisão por tal ato.

As palavras duras de enfrentamento entre órgãos do Poder Público demonstram o descompasso na promoção das políticas públicas para a infância. Os órgãos não conversam e por isso se enfrentam em vez de buscarem juntos o bem comum. Apesar dos trinta anos de promulgação da atual Constituição Federal, as instituições de planejamento, execução e avaliação de políticas públicas permanecem sem estratégias para ofertar os direitos sociais previstos. Na contramão da democracia permanecemos com pouco diálogo entre instituições

³⁸ Segundo dados apurados durante a pesquisa as ações individuais são prontamente atendidas, já as coletivas não demonstram exequibilidade.

³⁹ Pronunciamento disponível em: <http://www.rioeduca.net/busca.php?Pesquisar=Reuni%C3%A3o+com+a+Defensoria&psme=&Escola=&op=1&tp=blog>

igualmente públicas sobre os rumos que se pretendem dar a fim de equalizar tantos interesses convergentes e divergentes.

No ano de 2019 a postura da nova secretária de Educação, Talma Romero Suane, modifica esse cenário e os mutirões da Defensoria Pública passam a ser realizados em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação e serão analisados em momento oportuno no próximo capítulo. Ainda assim, segundo dados elaborados por Bruno Tovar Falciano, pesquisador do Grupo de Pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas – EIPP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio em exposição no Fórum Permanente Estadual de Educação Infantil do Rio de Janeiro no dia 06 de agosto de 2019, caso o crescimento de vagas continuasse no mesmo ritmo que o atual, o município do Rio de Janeiro apenas alcançaria a meta de 50% de atendimento em creche no ano de 2054.

CAPÍTULO 4 – OS DIFERENTES LADOS DOS GUICHÊS: ANÁLISE DAS ENTREVISTAS NAS COORDENADORIAS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO E NO NÍVEL CENTRAL

Não são palavras o que pronunciamos ou escutamos, mas verdades ou mentiras, coisas boas ou más, importantes ou triviais, agradáveis ou desagradáveis... A palavra está sempre carregada de um conteúdo e um sentido ideológico e vivencial.

Mikhail Bakhtin

Após a análise dos dados quantitativos da pesquisa e da percepção de que a judicialização das vagas em creche se mostra diferente em cada Coordenadoria Regional de Educação, foram escolhidas as duas Coordenadorias com maior incidência de ordens judiciais – a 7ª e a 10ª Coordenadorias –, além do nível central, e nelas foram realizadas entrevistas no intuito de compreender essa realidade. Nas palavras de KRAMER (2004) “a compreensão implica não só a identificação da linguagem formal e dos sinais normativos da língua, mas também os subtextos, as intenções que não se encontram explicitadas.”⁴⁰ Isso foi observado durante as entrevistas, pois, apesar de todos os lugares integrarem uma única Secretaria de Educação foram encontradas características próprias que alteram a forma de interação com os usuários de serviços públicos.

Assim, as respostas obtidas a partir do roteiro de entrevista, que consta no anexo do presente trabalho, serão apresentadas nos subitens a seguir em forma de texto dissertativo contrapondo aproximações e divergências em cada uma das entrevistas realizadas.

O referencial teórico que ilumina a análise das entrevistas é a sociologia do guichê, com estudos originados na França durante a década de 1990. Esse referencial foi escolhido em razão da aproximação das pesquisas sobre o processo de implementação de políticas públicas, em especial o conceito de burocratas de nível de rua de Michel Lipsky, figura

⁴⁰ KRAMER, Sonia. **Professoras de Educação Infantil e mudança: reflexões a partir de Bakhtin**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n122/22515.pdf>. Acesso em 18 de ago. 2017

esta que implementa diretamente a política e interage com os cidadãos, por isso sua forma de atuação interfere no desenho da política e pode até mesmo alterar seu objetivo inicial. O guichê seria o ponto de encontro entre a Administração Pública – na figura do burocrata de nível de rua – e o usuário de serviços públicos; é o local onde as necessidades são postas e os conflitos ocorrem.

Segundo PIRES (2016), a sociologia de guichê tem como ponto de partida a reforma e modernização do serviço público francês a partir da década de 80, que em vez de transferir os serviços ao setor privado preferiu investir e manter o Estado como principal prestador de serviços públicos e com especial atenção às camadas menos favorecidas da população, no intuito de manter a coesão social. Ao observar as relações de serviço dois autores, Weller e Dubois, desenvolveram teorias sobre diferentes vertentes da sociologia do guichê.

Jean-Marc Weller defende o conceito de coprodução, onde o usuário expõe suas necessidades e expectativas enquanto o agente do outro lado do guichê reduz as tensões e traduz a demanda para uma categoria jurídico-administrativa que alcance a finalidade desejada pelo usuário. Isso porque o usuário precisa consentir com a categorização proposta pelo agente, caso contrário, ele poderá buscar recursos exteriores à interação, tais como busca por órgãos superiores ou judicialização. Essa relação conta também com o apoio de documentos, regras e sistemas que padronizam o atendimento e mantêm a equivalência entre diferentes categorias, mas apesar desses instrumentos, reconhece a capacidade interpretativa das pessoas.

Vincent Dubois critica o autor acima e seu conceito de coprodução em razão da sua descontextualização da análise da estrutura social. Isso porque entende que os usuários e os agentes não atuam simplesmente com objetivos racionais em torno de uma finalidade em comum, ao contrário, cada um possui seus recursos para influenciar nessa relação. Essa interação pode vir acompanhada e reproduzir diferenças de classe, noções de poder e dominação ou mesmo produzir violência simbólica e

desigualdades, já que além da dependência financeira no que tange a serviços por vezes urgentes e/ou ligados à própria sobrevivência do indivíduo, existe a dependência técnica daquele que conhece a linguagem e os procedimentos para se conseguir o serviço desejado. O trabalho dos agentes seria pautado em parte no cumprimento de regras e em outro modo pela classificação de quem é merecedor daquele serviço, momento em que reproduz alguns estigmas sociais, como por exemplo, o da família desestruturada.

Ao aproximar a sociologia de guichê com a pesquisa realizada no município do Rio de Janeiro observamos que o guichê é o local onde as famílias pleiteiam as vagas de creche para seus filhos. Segundo PIRES (2016)

Para a administração, o guichê é uma abertura para o exterior e espaço da concretização de abstratos desideratos políticos e legais. Para o cidadão, ou usuário dos serviços, o guichê traz a personificação da instituição pública, por meio da qual se desdobram diálogos e trocas específicas sobre a sua situação. O guichê produz lugar, visibilidade e escuta. É nele que situações sociais ganham corpos, rostos e vozes.⁴¹

No que tange à pesquisa realizada os usuários de serviços públicos se deparam com múltiplos guichês, físicos e virtuais, cada qual com suas peculiaridades; os usuários interagem com esses guichês e por vezes criam estratégias para usufruir o direito à Educação pública.

Na presente análise faremos uma abordagem de guichê com base no conceito de Vincent Dubois (1999), que usa argumentos apoiados no realismo sociológico e demonstra a necessidade de contextualização das relações no guichê com a estrutura das relações sociais, posto que o conceito de coprodução de Weller não foi suficiente para entender as situações narradas nas entrevistas, ao contrário, algumas marcas de reprodução de desigualdades ficaram claras. Tal abordagem será apontada em momentos oportunos ao longo das narrativas emitidas durante o diálogo com representantes do nível central – setor da Secretaria Municipal de Educação que orienta e dá diretrizes para todas

⁴¹ PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas**. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/edicoes-antiores-es/bib-81>. Acesso em 10 jul. 2018

as Coordenadorias Regionais –, na 7ª e na 10ª Coordenadorias Regionais de Educação, que tinham por objetivo conhecer o processo de seleção de alunos para as vagas na Educação Infantil – modalidade creche – e as estratégias utilizadas pela população para conseguir uma dessas vagas, mesmo quando a criança não é sorteada, assim como os meios utilizados pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro para lidar com a judicialização do acesso à Educação. A escolha desses três setores onde seriam realizadas as entrevistas se deu a partir dos dados quantitativos encontrados durante a pesquisa, que os indicavam como os pontos que mais recebiam ordens judiciais para matrículas imediatas em creches. As entrevistas foram realizadas com servidoras ligadas à Coordenação de Matrícula e à Gerência de Supervisão e matrículas entre os meses de janeiro e fevereiro de 2019.

4.1 – O SISTEMA INFORMATIZADO COMO FORMULADOR DE POLÍTICAS

Durante as entrevistas pudemos constatar que o processo de inscrição para creches através da internet foi iniciado em 2016, para o ano letivo de 2017; antes disso a inscrição era feita diretamente nas escolas e o Diretor era responsável por inserir todas as informações no sistema eletrônico que seria usado para a realização do sorteio. Essa inscrição pela internet é feita no site www.matricula.rio e somente pode ser realizada em computadores, pois o sistema não recebe inscrições por meio de telefone celular. Para aqueles que não possuem acesso à computadores com internet ou têm alguma dúvida ou dificuldade são disponibilizados polos com pessoas disponíveis para orientar e realizar a inscrição pela internet. Esses polos são as naves do conhecimento e algumas escolas, mas todas as escolas, mesmo que não sejam polo, são orientadas a auxiliar os responsáveis a como fazer a inscrição. Após o sorteio das vagas a inscrição para lista de espera é realizada diretamente na escola que o responsável deseje a matrícula.

O uso do meio eletrônico como um novo guichê, um novo balcão para a prestação de serviços públicos, não é uma exclusividade de instrumento de implementação de políticas do município pesquisado. Segundo DUBOIS (2019)

O desenvolvimento do governo eletrônico constitui, sem dúvida, uma das principais características desses processos de reforma. Essa evolução, além do aspecto prático, que é o mais frequentemente evidenciado e que permite ao usuário obter um documento, preencher um formulário ou sua declaração de rendimentos por meio da internet, ou evitar deslocamentos e telefonemas, apresenta muitos desafios. Tal medida, ao confiar ao usuário-cliente tarefas anteriormente desempenhadas por funcionários públicos, consiste em uma terceirização de parte do trabalho que, evidentemente, está relacionada com uma política de contração dos efetivos do serviço público. Essa transferência também transforma a relação das instituições com o usuário, do qual se espera, a partir de então, que seja mais “autônomo” em suas iniciativas e procedimentos e que participe mais ativamente em sua própria administração.⁴²

Cabe destacar que a situação encontrada na pesquisa não é apenas de acesso à internet, mas, sobretudo, de acesso à computadores. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – realiza trimestralmente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua – com o objetivo de reunir informações sobre as tendências e flutuações da força de trabalho no Brasil. Essa amostra trata de vários indicadores sobre os domicílios, como por exemplo, se possui televisão com ou sem sinal digital e se possui acesso à equipamentos e/ou internet. Em 2017 – últimos dados disponíveis – 53,3% da população do estado do Rio de Janeiro possuía microcomputador em casa, enquanto 98,9% da população do mesmo estado utilizava o celular para acessar à internet. Sendo assim, temos três pontos de discussão na temática, qual seja, a existência de um computador disponível em domicílio, o acesso à internet e o manejo adequado das tecnologias de informação e comunicação. Para DUBOIS (2019)

Esse movimento segue uma tendência geral de responsabilização individual, em direção à qual muitas políticas são orientadas – como a ativação na busca por emprego, os contratos de integração para os imigrantes e as despesas de saúde. À redução dos gastos orçamentários com empregos públicos, combina-se, portanto, uma

⁴² DUBOIS, Vicent. **Políticas no guichê, políticas do guichê**. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (org). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 108

economia moral, fundada na responsabilização dos usuários pela produção das informações que lhes concernem e/ou pela resolução de seus problemas.⁴³

Permanecendo com a lógica complexa de responsabilização individual significa que é o usuário de serviço público o responsável pelos erros e acertos durante o momento de inscrição para o sorteio público de vagas em um sistema informatizado nem sempre amigável. Ressalte-se que outros guichês, tais como a Defensoria Pública e o Ministério Público, se valem do guichê eletrônico para interagir com os usuários, por exemplo, para agendar os atendimentos presenciais.

O questionamento quanto ao uso do meio eletrônico desse guichê condiz diretamente com a realidade encontrada no campo durante a pesquisa, pois muitos lares não contam com computadores e nem todos os usuários possuem conhecimento acerca das formas como realizar essa inscrição pela internet ou mesmo dos nomes das Unidades Escolares que tem interesse. A saída apresentada é a inscrição por meio telefônico através do número 1746. Além disso, durante as entrevistas foi dito que as Direções das escolas são orientadas a auxiliar a todos que procurem informações sobre as inscrições, o que parece mais um auxílio que uma obrigação dos diretores escolares, ao mesmo tempo em que supre a necessidade de muitos cidadãos de se expressarem por meio da linguagem falada e necessitam de orientação presencial para se fazerem entender.

No momento da inscrição o responsável escolhe até 5 escolas (o que não é percebido por todos os usuários, que somente escolhem uma opção por falta de lembrete pela plataforma digital ou por desconhecimento de outras escolas que atenderiam à suas necessidades). Caso venha a ser convocado para a matrícula em uma dessas escolas selecionadas e o responsável não ficar satisfeito, ele pode: a) Fazer a matrícula – a criança sai de todas as listas de espera daquele polo de matrícula – e deixar a criança frequentar as aulas até que chegue o período adequado para transferências – geralmente no mês de novembro; b) Fazer a matrícula e se inscrever em outras listas de espera; c) Tentar uma transferência para

⁴³ Idem

outra escola ao longo do ano letivo, mas essa transferência só pode ser realizada se a outra escola tiver a vaga e não houver lista de espera para o grupamento desejado; d) Não realizar a matrícula – perdendo a vaga na Unidade Escolar em que foi convocada – e assim permanecer na lista de espera das outras escolas que indicou na inscrição.

O acompanhamento da lista de espera é feito pela internet, no mesmo site onde foi realizado a inscrição para o sorteio, diretamente na Unidade Escolar onde a criança está inscrita ou nas próprias Coordenadorias.

As convocações para matrícula das crianças que aguardam em listas de espera são realizadas por contato telefônico – não existe nenhum tipo de altera por e-mail ou SMS quando a criança é convocada para matrícula – e, por isso, as servidoras entrevistadas apontam para a necessidade de manter os telefones informados no ato da inscrição sempre atualizados. Essa atualização é feita diretamente na escola para a qual a inscrição da criança foi feita.

A Direção da escola entra em contato via telefone e algumas usam aerograma para provar que foi feito o contato. O pagamento por esse aerograma é custeado pela Direção da Unidade Escolar. Na 7ª CRE foi dito que algumas escolas tem um telefone celular específico para entrar em contato com os responsáveis e mandar mensagem informando que a criança foi convocada. Os responsáveis têm o prazo de 3 dias para comparecer na escola; caso não compareçam, a direção justifica colocando no sistema todas as tentativas de contato (dias e horários), anexa o arquivo da mensagem comprovando que foi feito o contato e não obteve retorno ou a cópia do aerograma enviado. Se a criança já for matriculada em outra unidade de outro polo a Direção pode anexar essa comprovação (a Direção tem acesso ao sistema que mostra a matrícula em outras unidades da rede). Caso o responsável compareça depois do prazo dizendo que quer a vaga e houver prova de que ele foi contatado e não foi efetivar a matrícula, ele terá que fazer uma nova inscrição no fim da lista de espera.

A consulta ao sistema informatizado 3.0 também é referência para conhecer o tamanho das listas de espera em cada creche, tanto para controle da Coordenadoria quanto para orientar os responsáveis que buscam por vagas em creches sobre quais Unidades possuem menor lista de espera. Na 10ª CRE foi dito que o controle de vagas é feito em cada escola, mas a SME monitora por link a quantidade de alunos e de vagas que porventura estejam ociosas em creches e pré-escolas, com intenção de estender esse controle até as turmas de jovens e adultos.

4.2 – ENTRE O PERTO E O LONGE: CRITÉRIOS E ESTRATÉGIAS DE ATENDIMENTO

As observações durante a pesquisa nos encaminham para a percepção de que a oferta de Educação Infantil não acontece da forma como é esperada, ou seja, em um espaço adequado, com horário integral e próximo à residência da criança. Neste tópico trataremos das estratégias utilizadas pelo município do Rio de Janeiro a fim de atender o máximo possível de crianças e viabilizar o acesso à creche e das relações entre os burocratas para adequar a necessidade por creches e a ausência de vagas. Segundo DUBOIS (2019)

Embora muitas vezes haja uma tendência a colocar a ideia de flexibilidade no topo da hierarquia e a de rigidez na parte inferior,¹⁵ os agentes de base também praticam a acomodação e, além disso, podem se engajar ativamente na organização e definição do conteúdo concreto das políticas públicas (Lipsky, 1980). Nessa perspectiva, podemos apresentar a hipótese de que as políticas públicas contemporâneas, em muitos casos, permitem uma crescente reponsabilidade aos escalões subalternos para julgar as condições e modalidades de seus atos de implementação, o que se reflete, particularmente, na importância das relações ao guichê e dos julgamentos nelas operados.⁴⁴

Tendo em vista o tamanho das listas de espera para vagas em creche, a Prefeitura realiza algumas ações com vista a reduzir esse quantitativo. Nas entrevistas foi constatado que as Coordenadorias têm acesso às listas de todas as escolas e as monitoram para observar se há novas chamadas

⁴⁴ DUBOIS, Vicent. **Políticas no guichê, políticas do guichê**. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (org). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 114

de crianças quando há vagas e se o prazo de 3 dias para comparecimento com fim de matrícula não está sendo ultrapassado (algumas escolas demoram as vezes 1 semana ou 10 dias para marcar se o responsável compareceu ou não para confirmar a matrícula; nesses casos a Coordenadoria liga para dar celeridade ao processo), bem como realizam acompanhamento periódico da frequência das crianças em aula (caso a criança tenha 30 dias corridos de falta sem justificativa, a mesma perde a vaga) e das transferências realizadas para outras unidades.

Outras ações realizadas são o oferecimento de turmas em horário parcial desde o berçário (os alunos de turmas integrais permanecem em horário integral até o fim do segmento creche), a utilização de todas as salas da escola – por exemplo, o uso de sala de leitura como sala de aula – e a matrícula da capacidade máxima de alunos por sala conforme a Resolução SME 1.427 de 24 de outubro de 2016 (25 alunos mais 10%, o que é interpretado pela SME como um total de 28 alunos por turma). Com relação ao horário parcial e integral, nos foi dito que as turmas em horário parcial são planejadas de acordo com a demanda local por vagas – Pedra de Guaratiba, por exemplo, foi citada como uma região de muitas creches parciais por conta da demanda por vagas – e que é o responsável quem determina a lista de espera que deseja ficar; quando acaba a lista de espera das turmas parciais e surgem vagas, a direção liga para os responsáveis das crianças da lista de espera do integral e oferece a turma parcial, mas caso o responsável não aceite, ele continua na lista de espera da turma integral na mesma posição.

Os responsáveis/usuários de serviços públicos também criam estratégias para lidar com as dificuldades do sistema. A inscrição *on line* possibilita que uma mesma criança esteja na lista de espera de em média 5 escolas diferentes que compõem um mesmo polo de matrícula. Esses polos de matrícula são formados por proximidade física de escolas que atendem a um mesmo grupamento. É possível que uma criança esteja inscrita em diferentes polos de matrícula, fato que faz com que a convocação e matrícula em uma creche a mantenha inscrita na lista de

espera de outros polos. Além disso a Secretaria observou que algumas crianças estavam inscritas mais de uma vez na mesma escola. Isso era feito ao inserir pequenas alterações no momento da inscrição, como por exemplo a abreviação de um sobrenome da criança ou a mudança no nome do responsável pela inscrição. Por isso no ano de 2018 foi realizado um procedimento para exclusão de duplicidades de inscrições comparando nome da criança, data de nascimento e nome do responsável e tal procedimento diminuiu a lista enviada para o sorteio.

Outra estratégia dos usuários é acreditar que indo diretamente à Coordenadoria Regional de Educação sairão com uma vaga em creche e por vezes não passam antes nas escolas ou participam do sorteio. Na 10ª CRE existe um balcão de atendimento na Gerência de Supervisão e Matrícula – é a única Gerência que tem atendimento ao público em um balcão – justificado por ser uma região de intenso processo migratório, em sua maioria de nordestinos e estrangeiros, que chegam ao longo de todo o ano para morar na Cidade de Deus e em Pedra de Guaratiba. Por vezes essas pessoas chegam sem documentos pessoais e/ou escolares – o que não impede a matrícula caso haja vaga – e são auxiliadas pelo Conselho Tutelar e pela Defensoria Pública para agilizar a emissão de documentos para todos os integrantes da família.

Em muitos momentos da pesquisa foi mencionada a necessidade de que a escola fosse perto da residência da criança, mas o município não conta com um conceito do que seja “perto”. Geralmente se falam em escolas no mesmo bairro ou em bairros vizinhos, mas não se pode desprezar o fato de que quando se trata de crianças pequenas em fase de creche, existem limitações quanto à capacidade de caminhada da criança e à ausência de bilhete de passagem para a criança e seu responsável. Quanto a isso a 10ª CRE tem a peculiaridade de contar com o ônibus da liberdade, transporte esse gratuito cedido pela própria Coordenadoria, mas isso não acontece nas outras regiões da cidade. Segundo informações da própria Secretaria Municipal de Educação, o Projeto Ônibus da Liberdade foi criado em 2004 com o objetivo de proporcionar transporte

escolar gratuito para regiões não atendidas ou ineficientemente atendidas pelo transporte público regular.

Figura 3 – Símbolo do ônibus da liberdade



Fonte: SME/RJ⁴⁵

Esse ônibus é disponibilizado para levar crianças e responsáveis de casa para a escola sem a necessidade de Riocard, (cartão de passagem) passa em horários e locais fixos e foi necessário porque o sistema de transporte é muito precário, mesmo com o Riocard é difícil conseguir transporte. O responsável tem uma carteirinha para o ônibus feita na própria escola. O "ônibus da liberdade" abrange toda a área da Coordenadoria, que também é a responsável direta por esse contrato.

Ao receber uma ordem ou pedido judicial para matrícula em creche o gabinete da Secretaria de Educação recebe o ofício e toma as devidas providências que, como dito anteriormente, varia conforme o segmento requerido e o órgão que expediu o requerimento. Quando o ofício chega nas Coordenadorias, as mesmas enviam uma cópia até a Coordenadoria de Matrícula no intuito de dar ciência sobre o pedido e das providências que tomou para atender ou não ao que foi solicitado, posto que as mesmas possuem autonomia para resolver essas situações. Na entrevista foi informado que a Procuradoria do Município geralmente envia as ordens diretamente ao gabinete da SME, o que explica o número superior de ordens judiciais recebidas pelo nível central quando comparado com as

⁴⁵ Imagem disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibeconteudo?article-id=121056>

Coordenadorias, no quadro apresentado no capítulo 3 deste trabalho. A peculiaridade está na 10ª CRE, que antes de cumprir as ordens judiciais envia o ofício para a SME, pois a quantidade aumentou muito nos últimos tempos. Nos disseram que esse trâmite leva no máximo dois dias e que a SME confere se é ordem judicial ou solicitação e devolve para cumprimento na escola em que foi solicitada ou em outra próxima a esta; a diferença, segundo a Coordenadoria, é que um pedido proveniente do Ministério Público ou Defensoria Pública chega na escola de um dia para outro, já o processo judicial demora de 1 a 3 meses pelo menos, até porque o atendimento na Defensoria depende de agendamento prévio.

Quando o assunto é distância, a SME não apresenta um parâmetro sobre o que significa perto e longe para uma criança estudar. Em geral a escolha da Unidade Escolar decorre de uma decisão em conjunto com o responsável, seja essa proximidade relativa à casa ou ao trabalho do mesmo, o que representa alto grau de discricionariedade dos implementadores de políticas públicas. Segundo DUBOIS (2019),

o poder discricionário designa, no direito, o poder reconhecido da administração pública de agir com base em sua própria avaliação da situação, para além de uma simples aplicação de regras, mas ainda assim permanecendo dentro da estrutura legal.⁴⁶

A criança até os 4 anos não paga transporte público; a partir dos 5 anos recebe seu Riocard, mas essa gratuidade se aplica apenas à criança, logo, o responsável que o leva e o busca deve arcar com os custos de seu próprio transporte. Quanto a essa questão nos cabe uma pergunta: Quem custeia a passagem do responsável por acompanhar essa criança até a escola, seja ela com mais ou menos de 5 anos de idade?

Com relação à faixa etária que mais recorre à judicialização, pelo nível central foi dito que recebe ordens judiciais para todos os segmentos, do berçário ao Peja. Já na 7ª CRE a creche e a pré-escola recebem mais pedidos – especialmente a pré-escola – sem que haja muita diferença de quantitativo entre as turmas de creche, conforme observado

⁴⁶ DUBOIS, Vicent. **Políticas no guichê, políticas do guichê**. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (org). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 114

nos mutirões para vagas em creche, que apesar dessa finalidade concedem vagas para a pré-escola e para o ensino fundamental também se o responsável solicitar. Já na 10ª CRE as turmas de berçário e maternal I recebem mais ordens judiciais possivelmente pela necessidade de trabalho das mães. Nos foi dito também que a região é carente de creches, mesmos as particulares, que muitas escolas antigas fecharam e que no entorno se cobra mais caro para tomar conta de crianças pequenas.

Nas entrevistas também buscamos informações quanto às creches conveniadas, mas notamos maior distanciamento das pessoas entrevistadas. No nível central a pessoa entrevistada afirmou não ter conhecimento sobre o funcionamento das creches conveniadas e chegou a perguntar a outra servidora. Nos foi dito que o processo de inscrição é diferente, assim como as listas de espera. A inscrição, no caso das conveniadas, é feito por qualquer pessoa diretamente na escola e não pela internet e não pode ter nenhuma vaga ociosa, caso contrário deixa de receber os incentivos (descontos fiscais). Acredita que a lista de espera seja menor que as listas das creches municipais porque a conveniada tem certos limites. Já na 7ª CRE, a entrevistada nos disse que o sorteio de vagas e a formação da lista de espera são feitas pelo sistema 3.0 e o rigor no cumprimento da lista de espera é igual ao aplicado para as creches municipais. Qualquer criança pode ser inscrita para matrícula nas creches conveniadas, mas os critérios de prioridade são diferentes das municipais. O sistema 3.0 é quem classifica as prioridades, estas determinadas e publicadas em Diário Oficial para dar transparência. Até a data da entrevista (27/02/2019) a 7ª CRE tinha 14 creches conveniadas. Na 10ª CRE foi explicado que a Gerência de Supervisão e Matrícula trata do processo seletivo e do acompanhamento da lista de espera enquanto a Gerência de Educação fiscaliza e acompanha o trabalho das creches conveniadas. Afirmam que as conveniadas têm mais itens de prioridade no momento do sorteio e que os responsáveis pelas creches conveniadas vão até a residência das famílias para confirmar as condicionalidades apontadas no momento da inscrição. A pontuação para o sorteio é diferente quanto a renda (quantas pessoas dependem de quem trabalha).

Como o sorteio para as creches conveniadas é anterior e quem é chamado para a creche municipal geralmente opta por esta, a lista de espera para as conveniadas é menor. Até a data da entrevista eram 30 creches conveniadas na 10ª CRE, todas em horário integral.

4.3 – QUANDO O GUICHÊ SELECIONA

De acordo com a pesquisa realizada, o município do Rio de Janeiro recebe uma quantidade substancial de ordens judiciais e de pedidos do Ministério Público e da Defensoria Pública. Essas três fontes podem ser consideradas na pesquisa como novos “guichês” onde os usuários de serviços públicos recorrem a fim de ter uma necessidade atendida a despeito do processo regular, que é o sorteio público de vagas. Segundo DUBOIS (2019) “É por intermédio dele que os indivíduos percebem as autoridades públicas e sua ação, tanto para estabelecer limites ou restrições como também para alcançar sua utilidade social”⁴⁷.

Nas entrevistas foi dito que ao receber uma ordem judicial compelindo à matrícula em uma creche a mesma é prontamente atendida. Para isso um servidor entra em contato com o responsável para ofertar a vaga na escola indicada na ordem judicial (geralmente no ofício já consta o nome da escola seguida da expressão “preferencialmente”) utilizando-se da margem de 10% de alunos excedentes em turma que a Resolução SME 1.427 de 24 de outubro de 2016 prevê como possível e, caso não tenha vaga na escola desejada, em uma das opções indicadas pelo responsável que tenha feito inscrição no sorteio público ou em uma que seja mais próxima de sua residência ou da escola selecionada na ordem judicial. Nos casos onde não é possível matricular a criança na escola indicada (por exemplo, quando o quantitativo de alunos por sala já chegou a 28 alunos) e o responsável não aceite a escola oferecida ele assina um termo de recusa onde constam todas as escolas oferecidas a

⁴⁷ DUBOIS, Vicent. **Políticas no guichê, políticas do guichê**. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (org). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 105

ele; caso não assine duas testemunhas podem fazê-lo, mas geralmente os responsáveis assinam. O comprovante de matrícula ou o termo de recusa são encaminhados em resposta ao juiz que expediu a ordem para a matrícula.

Com relação aos pedidos de vaga oriundos do Ministério Público e da Defensoria Pública, se forem relacionados à Pré-escola ou ensino fundamental os mesmos são atendidos, caso existam vagas, pois reconhecem que corresponde a etapa obrigatória de ensino; na 7ª CRE, se não houver vaga imediata para a criança, o setor de matrícula fica com o telefone do responsável e liga para as escolas para saber onde é possível reservar uma vaga. Ao consegui-la responde via ofício ao órgão que emitiu o pedido com o comprovante da matrícula realizada.

Caso os pedidos de vaga se destinem ao segmento creche os mesmos não são atendidos, pois a Secretaria argumenta que se trata de ensino não obrigatório, ainda que por vezes esses pedidos retornem como ordens judiciais. Os responsáveis são orientados a como se inscreverem nas listas de espera e quais são as de menor tamanho; caso a criança já esteja em lista de espera a orientação é sobre como acompanhar sua posição na lista, a necessidade de manter os telefones atualizados e de ir frequentemente à Unidade Escolar e à CRE para verificar a existência de vagas em alguma escola. Essa orientação e posição na lista de espera é informada ao órgão que expediu o ofício solicitando a vaga. A Coordenadoria possui maior controle das vagas e do tamanho das listas de espera e pode orientar quanto a vagas em local um pouco mais longe da residência ou em horário parcial, o que em determinadas situações pode interessar às famílias.

Também acontecem casos onde o município recebe pedidos de vaga provenientes do Conselho Tutelar; nesses casos há uma análise caso a caso (tem situações de risco social muito grande). Com relação ao nível central, nos foi informado que na prática são poucos pedidos dessa natureza recebidos. O risco social é entendido como situações afetas a saúde e segurança da criança com ou sem a convivência com sua família.

Segue abaixo a tabela com a quantidade de pedidos de vaga recebidos pelo Conselho Tutelar no período 2016-2018 conforme informado em pesquisa junto ao Portal 1746:

Tabela 10: Quantidade pedidos de vagas em creches municipais expedidos pelo Conselho Tutelar entre os anos de 2016 e 2018

CRE	2016	2017	2018
1 ^a	8	36	82
2 ^a	2	164	34
3 ^a	5	37	13
4 ^a	7	18	24
5 ^a	1	2	0
6 ^a	1	2	1
7 ^a	89	39	18
8 ^a	56	66	31
9 ^a	75	53	37
10 ^a	302	423	181
11 ^a	0	0	0
Nível Central	0	0	0
Total	546	840	421

Fonte: A autora

De fato que, conforme dito em entrevista, o nível central não recebe pedidos oriundos do Conselho Tutelar, contudo, essa não é a realidade de todas as Coordenadorias, sobretudo a 10^a CRE, que notoriamente recebe mais pedidos que as outras. Note-se que a avaliação de vaga “caso a caso” não conta com critérios específicos para a concessão de uma vaga. Nesse sentido, LOTTA (2019)

Ao construir perfis administrativos dos usuários a partir de posições de dominação em relações de dependência estrutural, os agentes de implementação podem praticar violência simbólica e interferir no sentido de lugar e valor social dessas pessoas, impondo-lhes uma interpretação de sua existência social. Assim, as interações de usuários e trabalhadores de serviços podem perpetuar posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação (Bourdieu, 1972) e reproduzir identidades sociais estigmatizadas – por exemplo, família não estruturada, indivíduo improdutivo, cotista, beneficiário etc.⁴⁸

No que tange à ordens judiciais, a Prefeitura afirma que atende a todas, sendo elas relativas a etapa obrigatória ou não obrigatória de

⁴⁸ PIRES, Roberto Rocha C. e LOTTA, Gabriela. **Burocracia de nível de rua e (re) produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise**. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (org). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 143

ensino. Caso a Unidade Escolar indicada na ordem judicial para matrícula já atenda ao limite estabelecido na Resolução que trata sobre as matrículas, o responsável é encaminhado a outra Unidade mais próxima. No entanto, esse responsável não é obrigado a aceitar a vaga oferecida; alguns recusam a vaga, geralmente quando a escola que desejam fica na rua de sua casa ou bem próximo à residência, mas esta já tem o limite máximo de alunos previsto na Resolução e a criança é encaminhada para outra Unidade – a Coordenadoria acompanha a quantidade de ordens judiciais e lotação das escolas.

Em razão da variedade de órgãos públicos envolvidos com a alocação de crianças em creche, foi investigado durante a pesquisa como é feita a comunicação entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e os referidos órgãos. Os três setores entrevistados informaram que o diálogo é feito por meio de reuniões, e-mail e participação em audiências públicas sobre casos específicos. Na 7ª CRE existem reuniões mensais com o Conselho Tutelar e Defensoria Pública; foi afirmado que a relação é próxima e todos se conhecem pelo nome. Além disso a Secretaria de Educação realiza mutirões em conjunto com a Defensoria Pública, fato que chegou a concessão de 263 vagas no mutirão realizado no dia 23/02/2019 no âmbito da 7ª CRE, das quais 71 foram para o berçário, 70 para o Maternal I, 64 para o Maternal II, 25 para a pré-escola e 33 para o Ensino Fundamental, bem como 14 termos de recusa (o responsável não aceitou nenhuma das opções de escola oferecidas). Essas vagas disponibilizadas no mutirão são compostas pelo excedente de 10% de alunos por turma autorizado pela Resolução SME 1.427 de 24 de outubro de 2016 e nem sempre a criança fez inscrição para o sorteio de vagas, às vezes por perda de prazo, outras por mudanças de residência.

Durante as entrevistas, o nível central assumiu que a inserção do Judiciário no gerenciamento das matrículas atrapalha o planejamento de alguma forma, mas que a Secretaria se planeja com a possibilidade de excedente de 10% de alunos por sala por prever que essas possibilidades existem. Já as Coordenadorias entrevistadas veem essa relação como uma

espécie de parceria, onde cada parte tem suas atribuições no sentido de estabelecer a mediação entre os interesses dos responsáveis e das escolas. A 7ª CRE cita a possibilidade de alunos excedentes nas turmas para cumprir ordens judiciais e também para resolver situações de transferência, mudança de uma CRE para outra e casos de violência. A 10ª CRE afirma que existem situações de riscos sociais para as famílias que não se encaixam nas previsões da lei municipal e por isso o Judiciário é chamado a agir.

Ao final de cada ano a Secretaria de Educação realiza um planejamento de vagas para o ano seguinte. Apesar desse planejamento, é notório que a quantidade de vagas disponibilizadas está longe de atender a todo o público que busca a creche municipal. Nesse sentido foi perguntado durante as entrevistas sobre as ações realizadas rumo ao aumento da oferta de vagas em creche. Tanto o nível central quanto a 7ª CRE falaram sobre a necessidade de construção de novas escolas. Na segunda foi dito, inclusive, que existia a previsão de um complexo de escolas na região de Rio das Pedras para o ano de 2019, mas até o fim da pesquisa o referido complexo não foi finalizado. Pelo nível central também foi dito que são realizadas reuniões com o Ministério Público e a Defensoria Pública para melhorar a oferta de vagas. Já a 10ª CRE acrescentou as ações de mapeamento das listas de espera no intuito de identificar as maiores e menores. A rede municipal como um todo teria investido na melhoria no processo de inscrição, de modo que quando a criança é convocada e matriculada a mesma sai da lista de espera de outras unidades, o que contribui para a redução das listas que não acontecia no passado.

De acordo com a pesquisa de campo, as Coordenadorias Regionais possuem maior controle sobre as vagas e a Coordenação de Matrícula – setor do nível central – destina um servidor para acompanhar o andamento das vagas em cada CRE para que não haja sobras. O nível central afirma que as listas de espera estão sempre em movimento, pois as inscrições são realizadas ao longo de todo o ano, mas que não acontece de sobrar

vaga em uma creche enquanto outras estão com filas grandes. Contudo, a análise dos dados de quantitativo de listas de espera por CRE indicam grande variação entre a quantidade de crianças a espera em cada lugar da cidade, logo, é possível que sobre vaga em determinados lugares enquanto falte em outros. Porém, como o tamanho da lista de espera de cada escola não é divulgado publicamente a sociedade não tem oportunidade de opinar sobre o remanejamento de vagas ou mesmo de escolher creches em outros pontos da cidade, ainda que distante de sua residência, mas que se aproximem do local de trabalho ou da residência de outro parente.

Como não há lista de espera para transferência, a realização da mesma é um ato de discricionariedade; na 7ª CRE nos foi dito que existe a possibilidade de o diretor ficar com a declaração de escolaridade da criança e o telefone de contato para assim que surja uma vaga e acabe a lista de espera a criança possa ser chamada para transferência.

É o guichê quem seleciona pois é ele quem cria uma margem de acréscimo de 10% de alunos em sala sem aumentar o quantitativo de profissionais nesses casos, bem como elege as situações onde esse quantitativo excedente será utilizado (nas entrevistas foram citados casos como violência familiar, transferência, risco social e mudança de endereço além dos casos ligados à judicialização). É o guichê quem seleciona porque não permite que o responsável conheça a possibilidade de uma menor lista de espera em outros pontos da cidade diferentes do seu polo de matrícula.

4.4 – OS BASTIDORES DA PESQUISA

Neste último item trataremos de alguns assuntos que surgiram ao longo da pesquisa, mas que não compõem a fala da Secretaria Municipal de Educação, mas sim as considerações pessoais de alguns agentes implementadores de políticas públicas em momentos informais antes ou depois das entrevistas, bem como pessoas que ouviram a entrevista e

desejavam emitir suas posições sobre o tema. Com relação ao sistema e às interações com os usuários de serviços públicos, LIPSKY (1980) diz que:

As decisões dos burocratas de nível de rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho acabam se transformando nos serviços públicos que eles são responsáveis por executar.⁴⁹

Uma das opiniões ouvidas foi que a vaga não dá preferência para quem mora perto ou longe da creche ou para quem trabalha ou não e que isso seria de certa forma injusto, ainda que reconheça que a creche é um direito da criança. Afirmou que quando a creche era vinculada à assistência social a mãe tinha que provar que trabalhava e muitas reclamavam que não podiam procurar emprego porque o filho não estava na creche; já a mãe que trabalhava justificava que precisava deixar a criança na creche pra trabalhar. Quem teria “resolvido” isso seria o Ministério Público, que colocou igualdade para todos, pois o direito é da criança e nem a condição financeira é impedimento para entrar na creche. A vaga independe de qualquer situação.

Outra situação narrada foi o cuidado no momento de cumprir as ordens judiciais e pedidos para vagas. Isso porque já houve caso onde o Ministério Público pediu as vagas e uma turma chegou a ter 30 crianças matriculadas. Com isso o próprio Ministério Público denunciou o município em razão de uma turma super lotada. Ressalte-se que durante as entrevistas foi dito que todas as salas das escolas eram usadas como sala de aula, ou seja, em algumas unidades a sala de leitura, a brinquedoteca ou a biblioteca eram usadas como salas de aula.

Algumas escolas recebem mais pedidos de vaga que outras em razão da proximidade com áreas de migração e inauguração de imóveis novos. A zona oeste é uma região que tem muitos condomínios residenciais e cada vez que um novo é inaugurado são feitos mutirões para conhecer a demanda por vagas e cadastrar as crianças. Nos bastidores, o programa

⁴⁹ LIPSKY, M. **Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980. Citado no texto de Roberto Rocha C. Pires Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas

do governo federal “Minha casa, minha vida” passa a ser “Sua casa, nosso desespero”, em alusão ao sentimento dos servidores durante os mutirões no intuito de alocar todas as crianças que se tornaram moradores da localidade de uma só vez nas escolas que já não comportavam a população anterior ao condomínio residencial. Além disso, muitos desses condomínios teriam obrigação legal de construir escolas em seu interior em razão da quantidade de unidades habitacionais, mas as construtoras passaram a desmembrar e diminuir essas unidades a fim de fugir dessa obrigatoriedade de construção.

Quanto a essa obrigatoriedade de construção de escolas, o Decreto Municipal n. 322 de 3 de março de 1976 aprova o regulamento de zoneamento do município do Rio de Janeiro dispõe o seguinte:

Art. 133 - A licença para construção de grupamentos de edificações com 500 (quinhentos) ou mais unidades residenciais dependerá da cessão gratuita ao Município de lote e de escola a ser construída, atendendo ao seguinte:

I - grupamento de edificações com 500 (quinhentas) ou mais unidades residenciais e menos de 1.000 (um mil) unidades residenciais: uma escola de acordo com os padrões estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, relacionados com o número de unidades residenciais desse grupamento;

II - grupamento de edificações com 1.000 (um mil) ou mais unidades residenciais: uma escola, conforme o disposto no inciso I, mais uma escola nos padrões da primeira, para cada 1.000 (um mil) unidades residenciais ou fração que exceder as 1.000 (um mil) unidades iniciais;

III - a cada escola corresponderá um lote obedecendo às disposições dos incisos I, II, V e VI e dos parágrafos do artigo anterior e tendo área superior a 2% (dois por cento) da área total do terreno, com um mínimo de 2.000m² (dois mil metros quadrados) e testada mínima de 25m (vinte e cinco metros).

§ 1º - A obrigação de cessão gratuita de área e de construção e cessão gratuita de escola, de que trata este artigo, se estende aos conjuntos integrados de grupamentos de edificações projetados em áreas de terrenos contínuas, objeto de loteamento ou desmembramento e que, embora isoladamente apresentem menos de 500 (quinhentas) unidades residenciais, na sua totalidade ultrapassem esse limite.

§ 2º - Nos casos referidos no parágrafo anterior, a escola terá capacidade correspondente ao número total de unidades residenciais do respectivo conjunto integrado, obedecidas as condições dos incisos I e II deste artigo, e poderá ser construída, se for o caso, na área de terreno destinada para esse fim no loteamento.

§ 3º - A obrigação de que trata este artigo constará do visto no projeto e do alvará de licença para a construção do grupamento.

§ 4º - O projeto de construção da escola poderá ser apresentado após a concessão da licença do grupamento residencial.

§ 5º - O "habite-se" parcial de grupamento residencial fica limitado ao máximo de 50% (cinquenta por cento) das unidades, antes do cumprimento da obrigação da

construção e cessão gratuita da escola, da aprovação do desmembramento do respectivo lote e da sua cessão.

(Artigo 133 com redação dada pelo Decreto 4691, de 19-9-1984)

Art. 134 - A construção e cessão gratuita de escolas, conforme o disposto no artigo anterior, poderá ser dispensada, total ou parcialmente, mediante a construção e cessão gratuita de outro equipamento urbano comunitário público, por decisão do Prefeito e de acordo com as prioridades estabelecidas pela Administração Municipal, com custo equivalente ao das referidas escolas e atendidos os padrões recomendados pelo órgão público competente.

Parágrafo Único - A obrigação de construção e de cessão gratuita de escola ou outro equipamento urbano comunitário público poderá, excepcionalmente, por decisão do Prefeito e de acordo com as prioridades estabelecidas pela Administração Municipal, ser cumprida em outro local (próprio municipal), mantida, entretanto, a obrigatoriedade da cessão do lote prevista no art. 133.

(Artigo 134 com redação dada pelo Decreto 4691, de 19-9-1984)

Desse dispositivo legal podemos destacar a obrigatoriedade de cessão de terreno e construção de escola pública sem o qual o condomínio não recebe o “habite-se”; no entanto, o artigo seguinte já abre uma brecha para essa construção, já que a Prefeitura pode substituir a escola por outro equipamento público ou pelo recebimento de compensação financeira equivalente ao valor necessário à construção da escola. Isso significa que, ao contrário do que acreditam as servidoras das Coordenadorias, a responsabilidade pelo “Sua casa, nosso desespero”, causado pela inauguração de condomínios residenciais que acarretam a chegada de inúmeros alunos para as poucas escolas existentes na região e que já não atendiam à todas as crianças residentes anteriormente, é a Prefeitura, que ou não fiscaliza a obrigatoriedade de construção das escolas ou recebe o dinheiro correspondente a elas e não constrói.

O jornal O Globo fez uma reportagem em 1/03/2018 denunciando a troca de escolas por construção de áreas verdes ou recebimento de compensação financeira em 3 condomínios de luxo na zona oeste, o Península, o Ilha Pura e o York Prime (reportagem completa no anexo do presente trabalho). O primeiro construiu um parque para crianças e cães no terreno cedido à Prefeitura para a construção da escola e por isso paga um aluguel ao ente federativo além de pagar o total de R\$ 2.564.564,78 por compensação financeira da não construção da escola; o segundo construiu um parque nas dependências do condomínio, mas não teria

aberto à população porque o condomínio ainda não recebeu os primeiros moradores; o terceiro pagou à Prefeitura o equivalente à construção da escola e construiu uma área verde em suas dependências e para ter acesso ao bosque – uma área pública – as pessoas precisam passar por identificação na portaria do condomínio. A dispensa de construção de escolas em uma região com listas de espera de mais de 8 mil crianças, como visto no capítulo 2 deste trabalho, é, no mínimo, uma atitude equivocada da Administração Municipal. E essas escolhas equivocadas atingem diretamente crianças que não deixam de crescer até que se resolva o descompasso entre a lei e a prática.

Geralmente as escolas que recebem mais pedidos de vagas são fora das áreas conflagradas da cidade e/ou em razão de sua posição geográfica estratégica ou em pontos de grande concentração populacional. Na entrevista da 7^a CRE foi reforçado que do ponto de vista da Coordenadoria a qualidade é igual em todas as escolas pois todas recebem a mesma verba e tem os mesmos professores, ainda que alguns gestores realizem trabalhos diferenciados, e que a preferência por determinadas escolas está na proximidade e facilidade de deslocamento entre a casa e o trabalho. Já na 10^a CRE foi ressaltado o fato de que algumas crianças não podem sair de suas comunidades para estudar em outras em razão do poder paralelo existente e que algumas escolas são preferidas por conta de estarem situadas em pontos centrais de fácil acesso ou por serem ginásio olímpico (no caso do ensino fundamental). Via de regra a escolha se dá por localização e clientela da escola e não pelo trabalho que ela desenvolve, salvo nos casos dos ginásios experimentais olímpicos – GEO, que são muito procurados em razão da dinâmica diferenciada que alia educação e esporte, mas que contemplam apenas o segundo segmento do ensino fundamental, logo, não abrangem a área de estudo da presente pesquisa.

O nível central somente recebe pedidos de vagas em creche provenientes de órgãos oficiais como a Defensoria Pública, Ministério Público e Conselho Tutelar, mas admite que é possível receber pedidos

de outras naturezas diretamente nas Coordenadorias. A 7ª CRE recebe pedidos de vaga por parte de assistentes sociais ligadas a abrigos, delegacia da mulher e abrigos institucionais (casos de crianças retiradas de seus responsáveis); afirma que as escolas pouco recebem pedidos de bandidos e/ou milicianos – foram 5 casos em 2019⁵⁰ – mas somente atende se houver coação, pois via de regra a Direção “resolve na conversa” ao explicar o porquê de não ter a vaga. Já a 10ª CRE afirma que recebe pedidos de vaga para internos do Degase (não para vagas em creche), CREAS e Conselho Tutelar, especialmente em casos de risco social por abuso sexual, uso de drogas, crianças órfãs e vítimas de maus tratos. Afirmam que não recebem pedidos de bandidos e, caso haja, acontece diretamente nas escolas.

A pesquisa apontou grande diferença de procura por vagas em creche nas 7ª e 10ª Coordenadorias com relação às demais. Uma das hipóteses apontadas durante as entrevistas está na expansão populacional e imobiliária da zona oeste, sobretudo após as olimpíadas. Ambas as Coordenadorias citadas realizam mutirões para levantamento de necessidade de vagas em escolas após a inauguração de condomínios. Na 7ª CRE foi falado sobre o tamanho da Coordenadoria, sobre a quantidade expressiva de inaugurações de condomínios para moradias populares (ultimamente essas inaugurações diminuíram) – por vezes no meio do ano letivo ou no fim do ano, logo, após a alocação de alunos em turmas – bem como a existência da ONG Aldeias SOS, que recebe refugiados da Venezuela no Recreio e no Itanhangá, e a região de Rio das Pedras e Gardênia Azul que recebe muitos nordestinos ao longo do ano. Atualmente a CRE é consultada para saber se determinado endereço tem demanda para a construção de escolas. A 10ª CRE também aponta como possível causa a inauguração de imóveis do Programa Minha Casa, Minha Vida e o processo migratório, em especial na região de Pedra de Guaratiba. Com base nas informações durante os mutirões em inaugurações de condomínios a CRE pode planejar a distribuição de vagas

⁵⁰ Essa entrevista foi concedida no dia 27/02/2019.

e o roteiro do ônibus da liberdade, mas problematiza o período de inauguração dos condomínios, geralmente após a fase de matrículas, o que dificulta a execução do planejamento realizado.

Por fim, as hipóteses levantadas durante as entrevistas para o aumento da judicialização no acesso à creche, segundo os entrevistados, estão no maior acesso ao Poder Judiciário, na realização de mutirões pela Defensoria Pública e no “boca a boca”, na divulgação entre os responsáveis que às vezes nem passam pelo processo de inscrição e se dirigem diretamente ao Judiciário. Sendo assim, passemos às considerações finais que abordarão os pontos levantados ao longo da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública de expansão da Educação Infantil no município do Rio de Janeiro nos últimos três anos tem sido acompanhada pelo fenômeno da judicialização, ou seja, constatamos um aumento significativo no número de pessoas que recorrem ao Poder Judiciário, ou a órgãos do sistema de justiça, para ter acesso a um direito constitucional inquestionável, qual seja, o direito à educação, mas que por inúmeras questões da administração pública não está disponível a todos os cidadãos que o requerem.

A meta 1 do Plano Nacional de Educação prevê o atendimento de ao menos 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches até a vigência final do Plano, em 2024; já o Plano Municipal de Educação – PME do município do Rio de Janeiro foi mais ousado, pois estipulou a expansão da oferta de 50% de atendimento em até 3 anos da vigência do Plano, ou seja, em 2021 e a universalização da creche em até 8 anos da vigência do PME, em 2026. Segundo o site Observatório do PNE, em 2018 o Brasil tinha 35,6% das crianças de 0 a 3 anos na Educação Infantil, enquanto o município do Rio de Janeiro tinha pouco menos de 33% do referido atendimento.

No capítulo um falamos sobre a educação enquanto um direito assegurado pela Constituição vigente e como esse direito é negligenciado quando se trata do segmento creche. Após um breve panorama histórico observou-se que as políticas públicas para a infância, sobretudo aquelas para os bebês e crianças bem pequenas (valendo-se da nomenclatura usada pela Base Nacional Comum Curricular) e que, segundo a legislação atual, é um segmento da Educação Infantil não obrigatório, ou seja, os pais podem optar pelo ensino escolar ou por cuidados domésticos. Esse segmento era vinculado à aspectos assistencialistas, geralmente relacionados à políticas de apoio ao ingresso da mulher no mercado de trabalho. O desenho da política mudou e hoje o segmento creche corresponde à área educacional, contudo, alguns implementadores de políticas – segundo Lipsky, os burocratas de nível de rua – ainda

consideram a possibilidade de associar o bebê e a mãe trabalhadora como um critério de atendimento prioritário para matrícula em razão da falta de vaga para todas as crianças e famílias que desejam exercer esse direito. Essa referência apareceu durante as entrevistas nas Coordenadorias Regionais de Educação, como opinião pessoal de implementadores e não como critério da Secretaria. Nesse mesmo capítulo se mencionou a dívida histórica do país com a infância, já que as políticas públicas nessa seara demoram a se consolidar e via de regra não atendem a necessidade das crianças, que não deixam de crescer a espera do equilíbrio entre o descompasso do planejamento e da execução das políticas públicas.

A creche enquanto direito público subjetivo foi abordada neste trabalho com base na Constituição de 1988, em especial no seu artigo 205 e nas lições de Carlos Roberto Jamil Cury, introduzindo assim o tema da judicialização na educação. O referido fenômeno ocorre na educação como um todo, ou seja, no acesso – como abordado no presente trabalho – nas relações entre alunos, na matrícula a despeito da faixa etária de corte, entre alunos e professores, na qualidade da educação, na oferta de profissional especializado para atendimento de crianças com necessidades especiais etc. Foi destacado que o reconhecimento da educação enquanto direito público subjetivo é importante para a responsabilização do Poder Executivo em caso de não oferecimento ou oferta deficiente, ao passo que, com um contexto político de redução do Estado de Bem-estar social e ao mesmo tempo o reconhecimento da importância da educação, em conjunto com outros direitos sociais, para o alcance de um “padrão básico de vida e cultura” o Poder Judiciário acabaria assumindo um papel marcante ao compelir à promoção de políticas públicas nesse tema.

O conceito de políticas públicas como a representação do governo em ação foi descrito por Souza (2006) e escolhido como base das discussões sobre as políticas na área da educação. As lições de Arretche levantaram as contradições sobre o jogo político e a divisão de

atribuições entre a União, os estados e os municípios, sobretudo a necessidade de, em um sistema federalista como o do Brasil, manter a coesão entre os entes federativos e ao mesmo tempo prezar pela equidade das agendas políticas de cada localidade. Para tanto, se destaca o papel da União como indutora de políticas públicas e, em se tratando de Educação Infantil e Ensino Fundamental, cujas atribuições são, via de regra, de responsabilidade dos municípios, essa indução em determinados contextos representa uma forma de superação da desigualdade econômico-social enfrentada por determinadas regiões do país. Como forma de ilustração e concretização das questões levantadas pelo federalismo, foi trazido à discussão o Programa Proinfância e sua relevância como política de indução à expansão da Educação Infantil no Brasil.

O Proinfância foi objeto de estudo da pesquisa desenvolvida pelo grupo Educação Infantil e Políticas Públicas – EIPP, vinculado à faculdade de Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro com apoio da Faperj e do CNPQ; nesse mesmo grupo foi desenvolvida a pesquisa apresentada no presente trabalho. Os dados encontrados apontam para a referida política como a responsável pelo aumento de 1.110 matrículas no estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2010 e 2013. A conclusão do primeiro capítulo está em constatar que, apesar dessa política de indução, a expansão na oferta de creches ainda não condiz com o ideal de oferta de vagas.

O segundo capítulo faz um panorama sobre a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro e mostra a quantidade de alunos matriculados, a divisão do município em onze Coordenadorias Regionais de Educação – e a disparidade geográfica entre a abrangência dessas Coordenadorias – a quantidade de escolas por segmento e de alunos em horário integral ou parcial. Esses dados quantitativos foram seguidos da descrição da metodologia, tanto em aspectos e escolhas teóricas quanto na narrativa, dos caminhos e percalços ao longo da pesquisa.

A descrição sobre a forma de ingresso nas creches municipais e nas creches conveniadas introduz o problema central da pesquisa, que é a extensa lista de espera para vagas em creche em todo o município, mas especificamente na zona oeste da cidade. Essa mesma região que concentra as maiores listas de espera é a que apresenta alto grau de judicialização no acesso à creche.

No terceiro capítulo traçamos um panorama da educação ao longo das Constituições para demonstrar que, apenas na Constituição de 1988, ela foi caracterizada como um direito público subjetivo e foram criados instrumentos jurídicos para que os cidadãos consigam efetivar seus direitos e ter maior acesso à justiça. É inegável que é uma vitória contar com tais instrumentos para exigência e responsabilização do Poder Público, contudo as entrevistas realizadas mostram por um lado um desconforto com as ações do Judiciário e, por outro, uma preparação prévia para as decisões judiciais que chegarão, pois é de conhecimento dos gestores que não atendem a todos os cidadãos que desejam e precisam do serviço público e que estes recorrerão ao Judiciário para que se faça cumprir a norma legal. É uma espécie de institucionalização de procedimentos paralelos para lidar com a lista de espera por vagas em creche.

Após as definições dos termos judicialização, juridicização, justiciabilidade e ativismo judicial, aparentemente sinônimos mas que guardam diferenças conceituais importantes, foi destacada a necessidade de juridicização da educação em vez da atual judicialização, pois assim o tema do acesso à creche poderia ser debatido com o poder executivo municipal com embasamento jurídico e destaque para a obrigatoriedade das ações de expansão das vagas em creche de forma organizada, com garantia de qualidade e sem o uso de recursos como a parcialização e o aumento na quantidade de alunos em cada turma, tal qual é feito atualmente no município do Rio de Janeiro; onde é possível que 28 bebês fiquem em uma mesma turma e o horário parcial é adotado como

estratégia para ampliação no atendimento em locais onde há maior demanda por vagas, conforme foi constatado durante a pesquisa.

A judicialização como forma de matrícula imediata independente da preocupação com o ambiente em que os bebês conviverão resolve a questão do acesso, mas não ajuda na permanência com benefícios à criança, sobretudo porque o município pesquisado ainda não assumiu a responsabilidade na ampliação das vagas em creche. Tal afirmação é feita com base nos argumentos utilizados para o não cumprimento de pedidos de vaga feitos pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública quando os ofícios requerem vagas em creche e os mesmos alegam que trata-se de etapa não obrigatória de educação ou, em outras ocasiões, alegam baixa arrecadação e impossibilidade de interferência do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas.

A postura do município do Rio de Janeiro frente a judicialização no acesso à creche fez com que a quantidade de ordens judiciais crescesse substancialmente a cada ano, saindo de um total de 352 ordens judiciais em 2016 para 1.608 em 2018. Em contrapartida o número de pedidos de vagas pelo Ministério Público e Defensoria Pública diminuíram, passando de 339 para 227 e 871 para 758, respectivamente, nos mesmos anos citados acima. Somando esse dado ao fato de que durante as entrevistas foi dito que alguns responsáveis não participam do processo regular de inscrição ao sorteio e procuram diretamente o Poder Judiciário, assim como o número de ordens judiciais poderia estar aumentando por conta do “boca a boca” entre os responsáveis, podemos concluir que existe uma crise de confiança no trabalho do Poder Executivo e o Judiciário, que originariamente é a *ultima ratio*, ou seja, a última instância de solução de conflitos passa a ser o primeiro guichê do usuário de serviço público, sem que as vezes nem exista um conflito, uma vez que se ele não se inscreve ele não pode fazer parte de uma lista de espera e tenha a necessidade de pleitear uma vaga imediata para essa criança que deseja atendimento em creche.

O último capítulo foi dedicado à análise das entrevistas obtidas no nível central, na 7ª e na 10ª Coordenadorias Regionais de Educação, todas com servidores que lidam diretamente com as matrículas nas creches e o recebimento de ordens judiciais requerendo vagas. Para a realização das entrevistas foram feitas 25 perguntas previamente selecionadas e submetidas ao processo administrativo junto à Prefeitura, para que obtivesse a permissão para a realização da pesquisa. Como era uma entrevista semi-estruturada obtive autorização para realizar outras perguntas pertinentes ao longo da entrevista. As respostas foram separadas em quatro categorias e descritas sob a fundamentação da teoria da sociologia de guichês.

A primeira categoria abordou aspectos do sistema informatizado que recebe as inscrições para o sorteio anual de vagas e ajuda no gerenciamento das matrículas e das listas de espera. Observamos alto grau de discricionariedade dos implementadores de políticas de acesso à creche, ao passo que em muitos momentos nas entrevistas o sistema 3.0 era citado como se representasse mais um agente implementador de políticas. Ele recebe as informações, ele realiza o sorteio eletrônico, ele aponta a existência de vagas e o andamento da lista de espera, enfim, ele tem tantas tarefas, que em dado momento se deixa perceber que o sistema apenas concentra as informações que outros servidores dão, ele é alimentado por pessoas e essas mesmas pessoas responsabilizam o “sistema” por atos e fatos que não podem ou não desejam enfrentar. Se, por exemplo, uma criança está matriculada em uma unidade de educação infantil e o sistema não retira o seu nome de outra lista de espera para que se tenha uma noção mais apurada de quantas crianças realmente estão sem escola, isso não pode ser imputado ao sistema, mas sim a quem o programou para não realizar tal ação. O sistema representa uma blindagem às ações do poder público.

Na segunda categoria foram descritas as estratégias de atendimento para se conseguir uma vaga em creche. Isso porque todas as partes criam estratégias para lidar com um número elevado de crianças precisando de

creche e a impossibilidade de atendimento a todas elas. As famílias usam meios variados para colocar o nome da criança mais de uma vez no momento da inscrição e aumentar suas chances no sorteio, além de ir diretamente à CRE em busca de um atendimento preferencial, pois acham que conseguem a vaga se forem diretamente lá; os gestores relativizam o direito que a criança possui por lei de estudar próximo a sua residência para não superlotar uma turma que já atende a um número elevado de crianças, acrescem 10% de alunos para atender a ordens judiciais e transferências necessárias e elaboram critérios para não atender a pedidos de vaga do Ministério Público e da Defensoria Pública ao argumento de que a creche não abarca o ensino obrigatório; as construtoras, com o aval da Prefeitura, elaboram estratégias para não construir escolas públicas dentro dos condomínios residenciais. Diversos atores poderiam ser responsabilizados pelo panorama caótico na gestão de vagas em creches.

A terceira categoria na análise das entrevistas traz os diversos guichês onde o cidadão pode se dirigir quando deseja uma vaga na creche pública. O sistema 3.0, como um guichê virtual, acrescido das Coordenadorias, das escolas, do Estado-juiz, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Conselho Tutelar fornecem uma infinidade de meios de acesso que nem sempre resultam em um resultado satisfatório, tanto que existe um termo de recusa, caso o responsável não aceite a vaga na escola disponibilizada na CRE. Observamos nesses guichês alto grau de discricionariedade, já que a Resolução de matrícula diz que as turmas “podem” ter um acréscimo de 10% de alunos mas não lista em quais situações esse aumento pode ocorrer, tampouco se o número de profissionais em turma pode ser aumentado para atender à relação criança x adulto em sala. Da mesma forma não há uma lei que afirme que os pedidos de vaga em creche oriundos do Ministério Público e da Defensoria Pública não podem ser atendidos por se tratarem de ensino não obrigatório, ou que os pedidos do Conselho Tutelar serão analisados caso a caso. Aliado a esse cenário, a falta de transparência sobre o tamanho das listas de espera e de alunos por turma em cada escola faz

com que a sociedade não possa acompanhar a gestão das vagas; nas entrevistas foi dito que a CRE acompanha o surgimento da vaga e pressiona os diretores caso os mesmos demorem a preencher a vaga. Se o servidor que faz esse acompanhamento falhar, pode ser que existam vagas não preenchidas e a falta de transparência não permite à sociedade saber disso ou buscar a inscrição em escolas com menor listas de espera, ainda que em outras escolas não cogitadas por ele.

Já a última categoria elencada narrou situações onde os servidores que participaram da pesquisa ou pessoas próximas que acompanhavam as entrevistas puderam expressar suas opiniões e seus medos com relação a falta de vagas em creche. A existência do dilema entre a mãe que trabalha e a mãe que “não faz nada e deixa a criança o dia todo na creche”; a relação delicada com o Ministério Público, que manda cumprir e propõe punição por cumprir demais; o uso de salas diversificadas como salas de aula; a apreensão ao saber da inauguração de novos condomínios residenciais e da obrigação não cumprida de construção de novas escolas; a procura maior por escolas fora de áreas conflagradas, com base em “clientela” de alunos e não em qualidade das aulas; situações de violência por parte de bandidos que exigem vagas a despeito do sorteio público; hipóteses esparsas para o aumento da lista de espera e das ordens judiciais pleiteando vagas. Todos esses temas apontam para o abandono e desesperança daqueles que implementam a política pública e não vislumbram solução para os dilemas que enfrentam diariamente.

Após a conclusão da pesquisa, podemos realizar algumas recomendações para o município do Rio de Janeiro a fim de melhorar a gestão das vagas de creche e reduzir o fenômeno da judicialização, não por discordar da inserção do Judiciário nessa matéria, mas por defender que ela poderia ser menor se o referido município adotasse algumas posturas metodológicas, procedimentais e dialógicas. Essas providências se referem à melhoria na transparência do sistema informatizado e na relação com os órgãos de justiça.

Quanto à transparência sugerimos que as listas de espera de cada escola e as convocações por ordem judicial ou pedidos administrativos sejam divulgadas na internet, acrescido de informações como a data da inscrição e a última chamada para aquela turma. Isso faz com que o responsável tenha noção de qual o tamanho da lista onde seu filho espera e possa pensar em alternativas próximo a sua casa, seu trabalho ou casa de outros familiares, conheça as escolas com andamento mais rápido da lista e acompanhe o surgimento de novas vagas. Em respeito à privacidade das crianças, seus nomes poderiam ser substituídos por números de inscrição, o que permite o controle do tamanho e andamento da fila sem expor a criança.

No sistema informatizado recomenda-se a habilitação do uso dos aparelhos de celular para a inscrição *on line*, a identificação da criança através do seu DNV ou de seu CPF no intuito de evitar múltiplas inscrições para o sorteio, bem como um sistema de alertas por SMS ou redes sociais (como Whatsapp, por exemplo) informando sobre a convocação e o prazo para a realização da matrícula. Além disso, poderia dispor de um mapa da cidade do Rio de Janeiro identificando todas as creches, tanto municipais quanto conveniadas, que poderiam inclusive fazer parte de um único sorteio. Isso facilita a visualização rápida de todas as opções, pois muitos responsáveis não conhecem as escolas pelo nome, as confundem ou as associam por apelidos (CIEPs ainda são chamados de “Brizolão, por exemplo”), por isso tem dificuldades ao realizar a inscrição para o sorteio público; também evita a inscrição por polos de matrícula, pois, conforme observado durante a pesquisa, a mesma criança pode fazer parte de muitas listas de espera e, se for de polos diferentes, a matrícula em uma unidade de educação pública não a retira das outras listas de espera.

Já o diálogo pode ser propiciado por meio de reuniões mensais com o Ministério Público, demonstrando claramente as ações para a ampliação gradativa do atendimento às crianças, as taxas de frequência e evasão de alunos, bem como a articulação para a criação de uma comissão

especializada em Educação junto ao Tribunal de Justiça, aos moldes do que já ocorre com a saúde, com vistas a conceder decisões sobre essa matéria que não comprometam a qualidade de um serviço que compromete o desenvolvimento de uma criança e gera efeitos por muitos anos de sua vida.

Para finalizar a presente dissertação, trago um trecho da poesia elaborada por Denise Cruz declamada no Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado Rio de Janeiro em 01 de outubro de 2019, qual seja “A discussão é ética, muito mais que judicial. Há que se cuidar para quem em nome da igualdade, não se promova o desigual”; não se pode negar o papel democrático da atuação do Judiciário na garantia de direitos, mas há de se ter cautela para que a implementação de políticas educacionais não resulte no reforço de desigualdades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth Maia de. **O arranjo federalista brasileiro e as políticas de indução da União: uma análise do Plano de Ações Articuladas do Ministério da Educação.** Disponível em: http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/AnaElizabethMaiadeAlbuquerque_GT5_integral.pdf. Acesso em 01 de mar. 2018

ARANTES, Rogério Bastos. **Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n.39, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091999000100005&script=sci_arttext. Acesso em: 4 nov. 2008.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf>. Acesso em 21 de nov. 17. p 589-590

ASENSI, Felipe Dutra. **Judicialização e juridicização.** Physis: revista de saúde coletiva. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20 de mar. 2018

BARROSO, Luiz Roberto. **Controle de Constitucionalidade.** 6º ed. Editora Saraiva: São Paulo, 2012

BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política. Ensaios sobre literatura e história da cultura.** Vol. 1. 8º ed. Editora Brasiliense: São Paulo, 2012

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

_____ Lei 7.347 de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a Ação Civil Pública

_____ Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente

_____ Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor

_____ Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação

_____ Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Dispõe sobre o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a Judicialização da Política: estudos de casos.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2008.

CORREA, Luiza Andrade. **A judicialização da política pública infantil do Tribunal de Justiça de São Paulo.** 2014. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014

COURTIS, Christian. **Crítérios de Justiciabilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma Breve Exploração.** In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A qualidade da educação brasileira como direito.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01053.pdf>. Acesso em 22 de dez. 2017.

_____. **A gestão democrática na escola e o direito à educação.** Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19144/11145>. Acesso em 25 jan. 2019

_____. **A educação básica como direito.** Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>. Acesso em 15 fev. 2019

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. **Justiciabilidade no campo da educação.** Rbpae, Goiânia, v. 26, n. 1, p.75-103, jan. 2010. Quadrimestral. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19684/11467>.

_____. **A judicialização da educação.** Revista CEJ, Brasília, Ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009. Disponível em: www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/download/1097/1258. Acesso em: 25 jul. 2017

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito público subjetivo e políticas educacionais.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019

DUBOIS, Vicent. **Políticas no guichê, políticas do guichê.** IN: PIRES, Roberto Rocha C. (org). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

FALCIANO, Bruno Tovar, NUNES, Maria Fernanda Rezende e SANTOS, Edson Cordeiro. **Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução.** Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/5719/3753>. Acesso em 10 de out. 2019

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia.** 25º Ed. Ed. Paz e Terra: São Paulo, 1996.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cadernos Cedes, Campinas, SP, 2001, p. 30-41. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em 02 de abr. 2017.

IBGE. **Áreas dos municípios.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html>. Acesso em 01 de dez. 2017

KRAMER, Sonia. **Professoras de Educação Infantil e mudança: reflexões a partir de Bakhtin**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n122/22515.pdf>. Acesso em 18 de ago. 2017

KUHLMANN JR, Moyses. **Educando a infância brasileira**. IN: LOPES, Eliane Marta Teixeira, FARIA FILHO, Luciano Mendes, VEIGA, Cynthia Greive (Org.). 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2000.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na estratégia de saúde da família**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em 25 de mar. 2018

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2007.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 6. Ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3º Ed. São Paulo: Editora Método, 2009

NUNES, Maria Fernanda Rezende (org.). **Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a criança de 0 a 6 anos**. Rio de Janeiro: Traço & Cultura, 2015.

PERONI, Vera Maria. **As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via**. In: Currículo sem Fronteiras, v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013. Disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.pdf>. Acesso em 20 de abr. 2017

PIOVESAN, Flavia. **A judicialização do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: impacto, desafios e perspectivas**. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-4-2013-julho-setembro-de-2002/a-justicializacao-do-sistema-interamericano-de-protecao-dos-direitos-humanos-impacto-desafios-e-perspectivas>. Acesso em 25 de jul. 2017

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas**. BIB, São Paulo, n. 81, 1º semestre de 2016 (publicada em agosto de 2017), pp. 5-24. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/edicoes-anteriores-es/bib-81>. Acesso em 10 jul. 2018

PIRES, Roberto Rocha C. e LOTTA, Gabriela. **Burocracia de nível de rua e (re) produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise**. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (org). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

ROBERTS, Bryan R. **A dimensão social da cidadania**. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_01.htm. Acesso em 30 jan. 2019

SEGATTO, Catarina Ianni. **Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses.** Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/catarinasegatto.pdf>. Acesso em: 10 de set. 2017.

SILVA, E. P. I. D. **Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de educação infantil: estudo de caso no município de Araucária/Pr.** Dissertação (mestrado). – Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper46.pdf>. Acesso em 23 de ago. 2017

SILVEIRA, A. D. **A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento.** RBPAE, Porto Alegre, v. 24, n. 3, dez. 2008, p. 537-555.

SILVEIRA, A. D. **Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica.** Educ. Soc., [s.l.], v. 34, n. 123, p.371-387, jun. 2013. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s0101-73302013000200003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000200003. Acesso em: 09 jan. 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. p. 26. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 29 de mar. 2017

SOUZA, Solange Jobim e; ALBUQUERQUE, Elaine Deccache Porto e. **A pesquisa em ciências humanas: uma leitura bakhtiniana.** Bakhtiniana, São Paulo, 7 (2): 109-122, Jul./Dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bak/v7n2/08.pdf>. Acesso em 04 nov. 2019

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** 2º ed. Editora Revan: Rio de Janeiro, 1999.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. **Judicialização de Políticas Públicas para a educação infantil: características, limites e ferramentas para um controle judicial legítimo.** São Paulo: Saraiva, 2011

XIMENES, Salomão Barros. OLIVEIRA, Vanessa Elias. SILVA, Mariana Pereira da. **Judicialização da Educação Infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração.** Disponível em: http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT05_1156.pdf. Acesso em 09 de out. 2017

ANEXOS

Anexo 1 – Roteiro de entrevista semi-estruturada

Entrevista semi-estruturada com 1 pessoa responsável por supervisão e matrícula de cada um dos seguintes locais: 7ª, 10ª CRE, e nível central

1. Qual a sua CRE?
2. Qual a relação entre a sua função e as matrículas na Educação Infantil, modalidade creche?
3. Desde quando o processo de inscrição passou a ser realizado pela internet?
4. O processo de inscrição pode ser feito pessoalmente (para quem não possui ou não sabe utilizar o canal da internet)? Pode ser feita por meio de telefones celulares?
5. Se um responsável não ficar satisfeito com a vaga que conseguiu para sua criança, o que ele pode fazer?
6. As CRE possuem extensa quantidade de crianças em lista de espera. Existe a possibilidade dos nomes das crianças estarem repetidos em mais de uma lista de espera?
7. Como o responsável pode acompanhar o andamento da lista de espera?
8. Existe algum tipo de alerta (por e-mail ou SMS, por exemplo) quando há a convocação da criança?
9. Quais são os procedimentos adotados para reduzir a lista de espera?
10. Qual é o procedimento adotado quando se recebe uma ordem judicial ordenando a matrícula?
11. Qual é o procedimento adotado quando se recebe um pedido de vaga por órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública?
12. Existem outros canais que realizam pedidos de vaga (por exemplo, risco social)?
13. Existe diálogo entre a Coordenadoria Regional e os órgãos públicos de justiça?
14. Qual o procedimento quando uma ordem judicial compelindo a matrícula em determinada Unidade Escolar ultrapassa a quantidade de alunos permitida por sala?
15. Como a Coordenadoria entende a inserção do Poder Judiciário no gerenciamento de matrículas em creches municipais?
16. A Coordenadoria possui algum plano de gerenciamento das matrículas no segmento creche ou algum outro protocolo para lidar com a demanda de vagas por creche maior que a capacidade de atendimento?
17. Qual o “passo a passo” para saber se existe vaga em uma creche? Quando surge uma vaga, o que se faz? Como a CRE fica ciente da existência dessas vagas?
18. Qual o “passo a passo” quando se recebe uma ordem / pedido / requisição de matrícula em creche?

19. Os dados de lista de espera incluem as creches conveniadas? Estas possuem processo de seleção unificado ou diverso das creches municipais?
20. Existe alguma definição quanto ao que é “próximo à residência da criança”?
21. Existe alguma hipótese para que as demandas judiciais por vagas em creche na 7ª e 10ª CRE sejam tão superiores às demais CREs?
22. Existem escolas mais demandadas que outras? Dentro ou fora de áreas conflagradas?
23. Com que critérios se escolhem as escolas para atender à demanda judicial?
24. Tem diferença de faixa etária ou grupamento que tenha mais demanda judicial por vaga?
25. Existe alguma hipótese para o aumento expressivo de demandas pelo Judiciário / Ministério Público / Defensoria Pública / Conselho Tutelar a cada ano?

Anexo 2 – Quantidade de domicílios com microcomputador em casa e com celular

Tabela 1.3.8.1 - Moradores em domicílios particulares permanentes, por existência de microcomputador no domicílio, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 4º trimestre de 2017

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Moradores em domicílios particulares permanentes					
	Valores absolutos (1 000 pessoas)			Valores relativos (%)		
	Total	Existência de microcomputador no domicílio		Total	Existência de microcomputador no domicílio	
		Havia	Não havia		Havia	Não havia
Brasil	207 653	94 907	112 746	100,0	45,7	54,3
Norte	17 735	4 999	12 737	100,0	28,2	71,8
Rondônia	1 803	635	1 168	100,0	35,2	64,8
Acre	821	220	602	100,0	26,7	73,3
Amazonas	3 939	1 166	2 773	100,0	29,6	70,4
Roraima	467	185	282	100,0	39,5	60,5
Pará	8 363	2 002	6 361	100,0	23,9	76,1
Amapá	797	286	511	100,0	35,9	64,1
Tocantins	1 544	505	1 039	100,0	32,7	67,3
Nordeste	57 235	17 352	39 883	100,0	30,3	69,7
Maranhão	6 982	1 317	5 664	100,0	18,9	81,1
Piauí	3 222	911	2 311	100,0	28,3	71,7
Ceará	9 041	2 772	6 269	100,0	30,7	69,3
Rio Grande do Norte	3 519	1 319	2 200	100,0	37,5	62,5
Paraíba	4 012	1 377	2 635	100,0	34,3	65,7
Pernambuco	9 438	3 179	6 259	100,0	33,7	66,3
Alagoas	3 375	881	2 494	100,0	26,1	73,9
Sergipe	2 296	670	1 626	100,0	29,2	70,8
Bahia	15 349	4 925	10 424	100,0	32,1	67,9
Sudeste	87 163	48 234	38 929	100,0	55,3	44,7
Minas Gerais	21 155	10 608	10 547	100,0	50,1	49,9
Espírito Santo	4 028	1 956	2 072	100,0	48,6	51,4
Rio de Janeiro	16 753	8 924	7 828	100,0	53,3	46,7
São Paulo	45 228	26 747	18 481	100,0	59,1	40,9
Sul	29 684	16 452	13 232	100,0	55,4	44,6
Paraná	11 339	6 066	5 273	100,0	53,5	46,5
Santa Catarina	7 022	4 241	2 781	100,0	60,4	39,6
Rio Grande do Sul	11 322	6 145	5 177	100,0	54,3	45,7
Centro-Oeste	15 835	7 870	7 966	100,0	49,7	50,3
Mato Grosso do Sul	2 657	1 240	1 417	100,0	46,7	53,3
Mato Grosso	3 309	1 432	1 877	100,0	43,3	56,7
Goiás	6 810	3 099	3 711	100,0	45,5	54,5
Distrito Federal	3 060	2 098	962	100,0	68,6	31,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017.

Tabela 1.6.11.1 - Domicílios particulares permanentes em que havia utilização da Internet, por utilização de telefone móvel celular para acessar a Internet, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 4º trimestre de 2017

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Domicílios particulares permanentes em que havia utilização da Internet					
	Valores absolutos (1 000 domicílios)			Valores relativos (%)		
	Total	Utilização de telefone móvel celular para acessar a Internet		Total	Utilização de telefone móvel celular para acessar a Internet	
		Havia	Não havia		Havia	Não havia
Brasil	52 695	52 022	673	100,0	98,7	1,3
Norte	3 521	3 498	23	100,0	99,4	0,6
Rondônia	421	416	5	100,0	98,9	1,1
Acre	150	149	1	100,0	99,6	0,4
Amazonas	753	747	6	100,0	99,3	0,7
Roraima	104	104	0	100,0	99,6	0,4
Pará	1 578	1 571	7	100,0	99,6	0,4
Amapá	175	174	1	100,0	99,7	0,3
Tocantins	340	336	4	100,0	98,7	1,3
Nordeste	11 892	11 778	114	100,0	99,0	1,0
Maranhão	1 140	1 134	6	100,0	99,5	0,5
Piauí	580	577	2	100,0	99,6	0,4
Ceará	1 843	1 826	17	100,0	99,1	0,9
Rio Grande do Norte	780	775	5	100,0	99,4	0,6
Paraíba	880	870	10	100,0	98,9	1,1
Pernambuco	2 029	2 010	19	100,0	99,0	1,0
Alagoas	654	644	9	100,0	98,6	1,4
Sergipe	552	551	2	100,0	99,7	0,3
Bahia	3 434	3 392	43	100,0	98,8	1,2
Sudeste	24 747	24 404	342	100,0	98,6	1,4
Minas Gerais	5 479	5 399	80	100,0	98,5	1,5
Espírito Santo	1 057	1 045	12	100,0	98,9	1,1
Rio de Janeiro	5 007	4 953	54	100,0	98,9	1,1
São Paulo	13 204	13 007	197	100,0	98,5	1,5
Sul	8 191	8 037	154	100,0	98,1	1,9
Paraná	2 990	2 935	55	100,0	98,2	1,8
Santa Catarina	1 978	1 945	33	100,0	98,3	1,7
Rio Grande do Sul	3 223	3 157	66	100,0	98,0	2,0
Centro-Oeste	4 344	4 304	40	100,0	99,1	0,9
Mato Grosso do Sul	709	702	7	100,0	99,1	0,9
Mato Grosso	844	836	9	100,0	99,0	1,0
Goiás	1 830	1 813	17	100,0	99,1	0,9
Distrito Federal	961	953	8	100,0	99,2	0,8

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017.

Tabela 1.6.3.2 - Distribuição dos domicílios particulares permanentes em que havia utilização da Internet, por Grandes Regiões, segundo a situação do domicílio e a utilização de microcomputador, *tablet* e telefone móvel celular para acessar a Internet - 4º trimestre de 2017

Situação do domicílio e utilização de microcomputador, <i>tablet</i> e telefone móvel celular para acessar a Internet	Distribuição dos domicílios particulares permanentes em que havia utilização da Internet (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Microcomputador ou <i>tablet</i>						
Utilizavam	54,9	34,0	43,2	61,0	63,1	53,8
Não utilizavam	45,1	66,0	56,8	39,0	36,9	46,2
Microcomputador						
Utilizavam	52,3	31,6	40,3	58,6	60,5	51,3
Não utilizavam	47,7	68,4	59,7	41,4	39,5	48,7
<i>Tablet</i>						
Utilizavam	15,5	9,4	11,9	17,4	17,2	16,0
Não utilizavam	84,5	90,6	88,1	82,6	82,8	84,0
Telefone móvel celular						
Utilizavam	98,7	99,4	99,0	98,6	98,1	99,1
Não utilizavam	1,3	0,6	1,0	1,4	1,9	0,9
Urbana	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Microcomputador ou <i>tablet</i>						
Utilizavam	57,0	35,6	46,9	62,2	64,7	55,1
Não utilizavam	43,0	64,4	53,1	37,8	35,3	44,9
Microcomputador						
Utilizavam	54,4	33,1	43,9	59,8	62,1	52,6
Não utilizavam	45,6	66,9	56,1	40,2	37,9	47,4
<i>Tablet</i>						
Utilizavam	16,2	9,8	13,1	17,8	18,0	16,4
Não utilizavam	83,8	90,2	86,9	82,2	82,0	83,6
Telefone móvel celular						
Utilizavam	98,7	99,4	99,0	98,6	98,2	99,1
Não utilizavam	1,3	0,6	1,0	1,4	1,8	0,9
Rural	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Microcomputador ou <i>tablet</i>						
Utilizavam	28,6	17,1	19,4	32,8	46,6	33,0
Não utilizavam	71,4	82,9	80,6	67,2	53,4	67,0
Microcomputador						
Utilizavam	26,0	15,3	17,0	30,0	43,9	28,8
Não utilizavam	74,0	84,7	83,0	70,0	56,1	71,2
<i>Tablet</i>						
Utilizavam	6,7	5,1	4,3	8,5	9,2	10,0
Não utilizavam	93,3	94,9	95,7	91,5	90,8	90,0
Telefone móvel celular						
Utilizavam	98,7	98,7	99,1	98,9	97,1	99,2
Não utilizavam	1,3	1,3	0,9	1,1	2,9	0,8

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017.

Anexo 3 – Reportagem do Jornal O Globo do dia 01/03/2018

Construtoras trocam obrigação de construir colégios por áreas verdes

Em casos como no Península, Ilha Pura e York Prime, espaços que deveriam receber colégios são transformados em parques

Lucas Altino

01/03/2018 - 04:30 / Atualizado em 01/03/2018 - 18:50



Ilha Pura conseguiu trocar a exigência de escola por parque Foto: Brenno Carvalho / Agência O Globo RIO — De acordo com o decreto municipal 322, de 1976, grupamentos de edificações com mais de 500 unidades residenciais precisam doar uma parcela de seu terreno para a construção de uma escola pública, exigência à qual está vinculada a concessão do habite-se. Entretanto, muitas vezes há flexibilização da determinação após negociações com a prefeitura, e os colégios não chegam a ser feitos. Foi o que aconteceu nos condomínios Península e Ilha Pura, na Barra, e no York Prime, em Vargem Grande. No lugar onde deveria haver carteiras escolares há, atualmente, bosques e áreas de lazer. A destinação do terreno doado pode sofrer mudanças, se a prefeitura entender que há esta necessidade. É aproveitando essa brecha que, em alguns casos, construtoras convencem o município a não fazer uma escola pública dentro da sua área. Há vários tipos de acordo: a empresa pode se comprometer a trocar a escola por um parque público, ceder um terreno em outro local para que ela seja construída ou até substituí-la por uma compensação financeira.

O York Prime é um grande loteamento de casas com entrada pela Estrada dos Bandeirantes. Na portaria de acesso, há uma placa anunciando a existência do Bosque das Corujas no lado de dentro. Ainda assim, quando a equipe do GLOBO-Barra pediu para ir ao local, que é público, ouviu do porteiro que ele precisaria consultar o

administrador para permitir a passagem. Feito isso, o funcionário anotou os nomes dos visitantes e a placa do carro antes de liberar a entrada.

Segundo Otavio de Souza, administrador do York, o acesso é permitido a todos os cidadãos, mas precisa ser controlado. Como justificativa, diz que já houve casos de usuários irem até lá para consumir drogas e de crianças de uma escola próxima escolherem o local como o ideal para matar aulas.

No terreno onde está o bosque deveria ter sido construída uma escola pública. Entretanto, em 2008, após pressão dos moradores, ele se tornou Área de Especial Interesse Ambiental (AEIA), e o condomínio se comprometeu a destinar outro espaço para o colégio. Mas até hoje nada foi feito. O presidente da associação de moradores do York Prime, Aurélio Rocha, explica que o processo que levou à criação da AEIA durou muitos anos. Funcionários do condomínio dizem que o terreno que agora deve receber a escola, e também uma Companhia Destacada do 31º BPM (Recreio), fica na entrada da comunidade Cascatinha, fora do condomínio. O administrador do York e o presidente da associação de moradores não confirmam.

— Na época em que iam fazer o colégio, os moradores quiseram manter essa área verde, pois os terrenos vazios em volta dela já estavam reservados para futuras residências. Temiam que não sobrasse nada preservado. Mas nós somos a favor da construção da escola, até porque o bairro tem deficit de vagas — afirma Rocha.



Um pavão em meio ao verde. No York Prime, o terreno em que seria construído um colégio público se tornou Área de Especial Interesse Ambiental após pressão dos moradores Foto: Roberto Moreyra

Uma das pessoas que lutaram pela escola foi Renato Rocha, ex-presidente da Associação de Moradores de Vargem Grande (Amavag). Ele lembra que o loteador do

York, a Croy Engenharia, ofereceu alguns terrenos como alternativa, mas nenhum tinha condições de receber a obra.

— Os moradores preferiram o bosque, ok, mas eu disse que então a escola não poderia ficar num ponto distante do terreno originalmente cedido para ela. Na época, a Cyrela seria a responsável pela obra, por alguma dívida com a prefeitura. Como ficou um impasse, e a Croy não apresentou nenhum terreno apto, a Cyrela acabou depositando um valor na conta da prefeitura como compensação e a escola nunca saiu. Hoje não sei se existe esse outro terreno separado (para a escola). Tentei encontrar o processo na prefeitura, mas não achei — explica o ex-presidente da associação.

Procurada, a Croy Engenharia não retornou os contatos. Já a RJZ Cyrela informa que cumpriu sua obrigação em julho de 2009, através de pagamento à prefeitura no valor equivalente à construção da escola, conforme previsto no decreto municipal nº 30.627, do mesmo ano.

No Península, a área onde haveria uma escola pública também foi transformada em parque. Aprovado em 2000, o residencial precisaria doar terrenos para a construção de parques públicos e de uma escola. No entanto, o registro de um dos imóveis do condomínio mostra que dois pagamentos foram feitos à prefeitura, como compensação pelo colégio. Um de R\$ 1.076.276,28, pela Carvalho Hosken, loteadora do Península, e outro de R\$ 1.488.288,20, pela Carvalho e pela Gafisa.



Parque em vez de colégio. O terreno no Península doado à prefeitura hoje é alugado pelo próprio condomínio, que criou uma área de lazer Foto: Analice Paron / Analice Paron/14-4-2017

Com isso, a escola não foi construída dentro do Península, e a área doada à prefeitura que estava reservada para este fim ficou mais de dez anos vazia. Até que, no ano

passado, o próprio condomínio alugou o espaço e o transformou em um parque, para crianças e cães.

— O terreno estava abandonado, cheio de entulho e sujeira. Os moradores reclamavam. Entramos em contato com a prefeitura e propusemos alugar a área e transformá-la em um espaço público a ser administrada pela associação, assim como todos os parques e trilhas daqui — conta David Nunes, presidente da Associação de Moradores do Península.

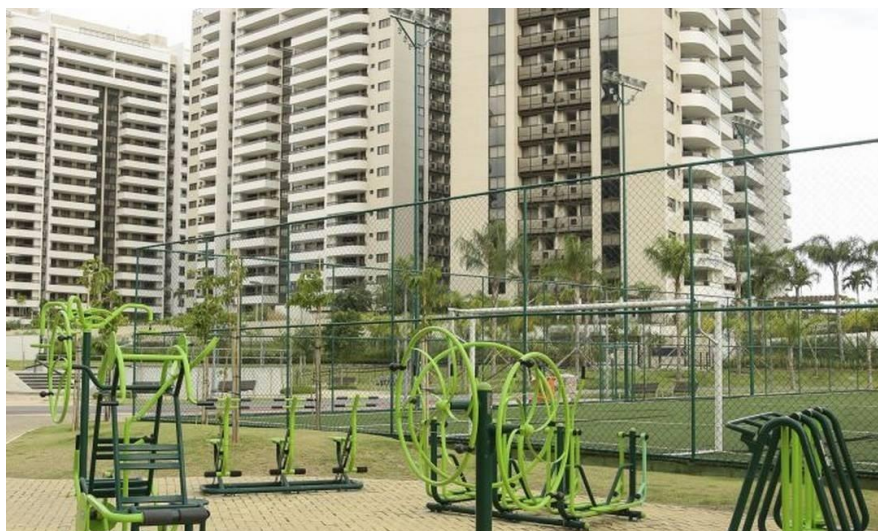
A mudança da destinação da área agradou a muitos moradores, mas não foi unanimidade. Paulo Giannini foi uma das vozes contra a medida:

— É um absurdo, o bem público passou a ser privado. O país precisa de ensino, mas a prefeitura aluga o espaço para virar parque de cachorro.

Outra reclamação é relativa ao acesso aos seus parques e trilhas. Embora públicos, nem sempre é fácil passear por eles, segundo relatos de grupos barrados no portão. Apesar das queixas, no dia em que foi ao local a equipe do GLOBO-Barra não enfrentou problemas para chegar ao parque dotado de área infantil e espaço para animais, que estava deserto.

— O público não frequenta (os parques) porque colocam guarita e cancela na entrada. Os condomínios fazem de tudo para evitar o acesso — reclama Giannini.

No início de fevereiro, o site The Intercept revelou que as construtoras Odebrecht e Carvalho Hosken, responsáveis pelo Ilha Pura, negociaram com a prefeitura a troca da exigência de construir escolas — seriam ao menos três, pelo tamanho do empreendimento — por um parque público, de 72 mil metros de área. Como argumento, as empreiteiras informaram que investiram mais de R\$ 50 milhões no parque, o que superaria o orçamento para os colégios.



>Ilha Pura> Aparelhos como os das Academias da Terceira Idade Foto: Brenno Carvalho / brenno carvalho

O parque de fato está pronto e conservado. Há quadras de tênis, de futebol, ciclovias, pista de skate e equipamentos de ginástica semelhantes ao das Academias da Terceira Idade da prefeitura. O acesso do público, porém, está vetado, já que o Ilha Pura ainda não recebeu os primeiros habitantes.

Presidente da Associação Ama-Villas, que reúne edifícios da Rua Aroazes, bem próxima ao Ilha Pura, Luciano Dias diz que nem tinha conhecimento do parque:

— Isso é novidade para mim. Nunca ouvi falar dele.

A Carvalho Hosken esclarece que o parque do Ilha Pura será aberto ao público ainda este semestre. Quanto ao Península, informa que cumpre o decreto nº 18.437/2000, segundo o qual a incorporadora deve construir escola ou equipamento comunitário para conjuntos integrados de grupamentos de edificações projetadas, e confirma pagamento em espécie à prefeitura para construção de uma escola em outro local. A Secretaria municipal de Educação, também procurada, não informou se a escola chegou a ser construída e em que local.

A Secretaria de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação, por sua vez, reitera que a legislação prevê a troca da exigência de construir escolas por outra compensação e que, em vistoria aos parques públicos do Península, não verificou qualquer impedimento de acesso.

Especialistas e vizinhos criticam

O advogado Vinicius Monte Custodio, especialista em Direito Urbanístico, não vê irregularidades nos acordos feitos entre construtoras e prefeitura para trocar a construção de escolas por outros equipamentos públicos ou negociar que elas sejam erguidas fora de seu terreno. mas faz uma ressalva. Para ele, o município deveria criar planos urbanísticos locais. Assim, com a participação popular, seria possível definir que equipamentos públicos são mais necessários em cada região.

— A definição das destinações dos terrenos hoje é muito arbitrária. É aí que deveria entrar o Plano de Estruturação Urbana (PEU), para estabelecer as necessidades do

bairro. Esse tipo de informação precisaria constar num plano menor, já que o plano diretor da cidade não dá conta de tantos detalhes — opina o advogado.

Quando empreiteiras conseguem impedir a construção de colégios públicos ou transferi-los para fora de seus limites, os condomínios se fecham mais em torno de uma população sem diversidade. Essa é a avaliação do diretor da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF Gerônimo Leitão, estudioso do Plano Lucio Costa.

— Esse modelo de ocupação urbana é péssimo, porque a cidade não pode ser considerada uma coleção de condomínios privados. Em vez do diálogo, há guaritas e muros que impedem a relação de integração. Isso estimula o estranhamento. Se eu só convivo com iguais, aquele que é diferente se torna alguém que eu classifico como estranho. Creio que a diversidade é fundamental, e ela só ocorre com a experiência e o convívio — diz Leitão.

O urbanista lembra que, apesar de os residenciais fechados serem tradicionais na Barra, não eram previstos por Lucio Costa, que planejava para o bairro algo semelhante às superquadras de Brasília, alternando torres, edificações residenciais unifamiliares e espaços verdes. Os loteamentos fechados, diz, foram promovidos pelas empreiteiras.



Vazio. É raro encontrar gente no parque do Península Foto: Roberto Moreyra

— O Nova Ipanema, um dos primeiros condomínios da Barra, junto com Novo Leblon, vendeu um conceito de ser uma Ipanema passada a limpo, idílica, sem pobres ou caos no trânsito. O lema era “venha morar onde você gostaria de passar as férias”. Não vou negar o quadro de insegurança, que motiva a preferência das pessoas por muros, mas não é assim que se resolve a violência — afirma o especialista.

A julgar pelos relatos de moradores e servidores da educação pública, os colégios públicos inicialmente previstos seriam necessários. Segundo Celi Gonzaga, presidente da Associação de Moradores de Vargem Grande, a região sofre com a carência de vagas: — Escola municipal até tem aqui, mas creches há só duas. As pessoas precisam sair do bairro para conseguir vaga. E escola estadual não tem nenhuma, é um problema grave. Na semana passada, o Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio (Sepe) entregou um relatório ao Ministério Público sobre o fechamento de várias turmas de creches na cidade desde o ano passado. Na terça, um grupo de pais de alunos e do sindicato foi até o MP.

— Estamos há tempos denunciando esse problema. Na região da AP4 destaco três unidades que tiveram cortes grandes de turmas em 2018: o Espaço de Desenvolvimento Infantil Leila Diniz e o Ciep Joaquim Pimenta, em Curicica; e o Ciep Luiz Carlos Prestes, na Cidade de Deus — diz Dorotea Santana, diretora do Sepe.

Anexo 4 – Poesia escrita por Denise Cruz e declamada no Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro em 01/10/2019

Educação Infantil e Judicialização

Ordens judiciais para matrícula imediata
Universalizar só no papel não basta
No olhar um a um
Muitos questionamentos,
dos estudiosos ao senso comum:

Como onde caberiam só 10 a 100 se atende?
Que atendimento é esse que se pretende?
E se o caso é estado de risco ou proteção,
Como não olhar para a criança com a devida atenção?

Na vertente coletiva,
Impulsionar políticas públicas à primeira infância
parece a mais acertada saída.

Cobrar multa pelo não atendimento
significa fomento?

Melhorar oferta não é dispensar referenciada qualidade.
Como promover Educação para todos de verdade?

A solução requer investimento
Liga-se o "alerta":
Que observemos os financiamentos!
Estão sendo realizados de firma correta?

"Escolhas administrativas sem amparo legal"
É a forma mais delicada de denúncia da situação atual.

Ajudam a ampliar a discussão
as trocas com a Universidade
Ao olhar acesso,
que se olhe tb a qualidade !

Problema ou sintoma
é a Judicialização?
Como se dá a negociação?
Dados frios não podem nos tirar a atenção.

E quem está no fim da fila?
Tem acesso à firmar reclamação?
A discussão é política
é sobre Direito de todos à Educação .

A Discussão é ética
muito mais que Judicial
Há que se cuidar para que
em nome da igualdade,
não se promova o desigual .

Que alternativas há diante da grande demanda que invade?
Planejamento, parece ser a palavra-chave!

Construamos raciocínios jurídicos
Para nossos debates éticos e políticos.
O que nos cabe?
Apoio mútuo,
argumento com propriedade vindo de criteriosa análise.

Não se trata só de regras,
mas de princípios e interpretações.
É preciso que documentos frutos dos debates
façam parte de nossas produções.
A tarde de hoje foi ímpar
para as conversações!
Ao fórum e convidadas não uma,
mas plurais gratidões!

Aproveitemos toda palavra no Fórum de hoje circulada.

Estejamos em diálogo permante
com os próximos
e os distantes!
E, atenção aos desmanches!
Não podemos dar aos verdadeiros inimigos,
alguma chance!