

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUSIANE FERREIRA GONÇALVES

**ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ PARA A GARANTIA DO
DIREITO AO ACESSO À CRECHE NO MUNICÍPIO DE CURITIBA**

CURITIBA

2018

LUSIANE FERREIRA GONÇALVES

**ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ PARA A GARANTIA DO
DIREITO AO ACESSO À CRECHE NO MUNICÍPIO DE CURITIBA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, no Curso de Pós-Graduação em Educação, linha de Políticas Educacionais, Setor de Educação, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana A. Dragone Silveira.

CURITIBA

2018

Catálogo na publicação
Biblioteca de Ciências Humanas - UFPR
Sirlei do Rocio Gdulla – CRB 9ª/985

Gonçalves, Lusiane Ferreira

Atuação da Defensoria Pública do Paraná para a garantia do direito ao acesso à creche no município de Curitiba / Lusiane Ferreira Gonçalves. – Curitiba, 2018.

164 f.

Orientadora: Profª.Drª. Adriana A. Dragone Silveira
Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação,
Universidade Federal do Paraná.

1. Defensoria Pública do Paraná - Direito à educação - 2010-17.
 2. Educação infantil - Direito à educação. 3. Educação infantil - Curitiba - 2010-17. 4. Educação infantil - Políticas públicas - Curitiba.
- I. Título.

CDD 372.070981



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO

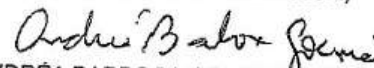
TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **LUSIANE FERREIRA GONÇALVES**, intitulada: **ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ PARA A GARANTIA DO DIREITO AO ACESSO À CRECHE NO MUNICÍPIO DE CURITIBA**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 23 de Março de 2018.


ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA(UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)


ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA(UFPR)


BIANCA CRISTINA CORRÊA(USP)

Ao meu amado Rodrigo que nunca
duvidou, obrigada por acreditar e investir em
nós. Obrigada pela carinhosa dedicação
durante esse tempo, a Larissa será uma grande
mulher por ter um pai tão maravilhoso como
você, te amo!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado o dom da fé e muita coragem para ter caminhado essa jornada. Agradeço pela oportunidade de ter chegado até aqui, desde o início como aluna do curso de Pedagogia e mãe de uma linda menininha sem a sua vaga na creche, que buscou o caminho da pesquisa pelo direito à educação desde a Iniciação Científica, guiada por uma excelente professora e orientadora que é a quem devo eterna gratidão.

Professora Adriana, você, além de toda paciência e confiança, investiu em mim seu tempo, me instigando diariamente a superar minhas várias dificuldades, um exemplo a ser seguido em determinação, garra e excelência em tudo o que realiza, e o melhor de tudo, com praticidade e alegria consegue unir pessoas maravilhosas ao seu redor e consegue manter o clima de seriedade e companheirismo ao mesmo tempo.

Agradeço a todos os professores do Núcleo de Pesquisa em Políticas Educacionais – NUPE: Adriana, Ana Lorena, Andrea, Ângelo, Gabriela, Minero, Tais e Thiago, me sinto abençoada por ter convivido com vocês mais de perto desde muito antes de pensar em realizar um mestrado. Obrigada por investirem, acreditarem e cuidarem de mim, me senti parte dessa “família”, em especial agradeço a professora Andrea por ter me apresentado a este belo grupo de pessoas extraordinárias.

As meninas do Grupo de Pesquisa em Direito à Educação, Josiane, Édina, Daniele, Marina, Aline, Soeli, Bárbara, Izabella, Marcia, Denize, Kátia, Fernanda, meu muito obrigada por todas as horas que passaram lendo meus textos e colaborando em todos os momentos, tanto os intelectuais, quanto emocionais e espirituais, a amizade de vocês me tornou forte e confiante, me sinto importante ao lado de vocês. Amo todas!!!

À equipe da Pós-Graduação em Educação, Pobreza e Desigualdade Social também tenho muito a agradecer pois aprendi muito na trajetória desse curso, Simony, Andrea Polena, Soeli, Marcus, Aline Gonçalves, vocês são feras!

Outras tantas pessoas nessa universidade estiveram ao meu lado nesse tempo tão corrido e ao mesmo tempo tão rico, agradeço à Professora Gabriela Schneider que sempre me salvou nos momentos mais difíceis e me alegrou com sua amizade e dedicação.

Agradeço às colegas do Forum de Educação Infantil do Paraná – FEIPAR, em especial à Soeli, à professora Adriana, Ângela, Catarina e Gizele por perseverarem na luta pela educação infantil de qualidade para nossas crianças pequenas.

Agradeço às colegas da turma do Mestrado por me aguentarem e ajudarem no que foi possível, em especial à Izabella e à Maíra, sou fã de vocês!

Outras colegas que sempre estiveram por perto, mas nem sempre consegui dar atenção, Sandra Colla, Vanessa, Ana Júlia, Renatinha, Lauro, Ana Claudia, Willian, obrigada pela paciência, perseverança na amizade e pela torcida! Os poucos momentos em que estivemos juntos sempre me recarregaram de energia e alegrias.

Agradeço também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq pelo suporte financeiro por meio da bolsa durante o período do mestrado, com certeza, sem esse apoio, não teria acontecido.

Muita gratidão devo também aos que possibilitaram essa pesquisa, os Conselheiros Tutelares, os Defensores Públicos, a Coordenadora da Corregedoria da Defensoria Pública do Paraná e sua Secretaria e o Coordenador da Procuradoria Judicial de Curitiba e sua equipe, todos foram muito solícitos e me receberam muito bem, em todos os momentos de coleta de dados e entrevistas.

Meu muito obrigada aos professores da banca, Bianca Correa e Andrea Gouveia, que dedicaram tempo em especial para colaborar na melhoria desse trabalho, que tem sido construído por todos que de alguma forma fizeram parte dessa trajetória.

Agradeço à minha família pela compreensão e palavras de incentivo, em especial da minha irmã, Elaine, que sempre acreditou em mim, maninha, como queria ter passado mais tempo contigo, as saudades apertam!

A família da fé, o pessoal da Movement Curitiba Viva que nos acolheu e batalhou comigo especialmente na reta final desse trabalho, sempre incentivando e me encorajando a oferecer o melhor, grande obrigada as amigas Angélica, Marta, Márcia, Mariana e Lia, vocês e suas famílias fizeram e fazem diferença em nossas vidas, amamos vocês!

Ao final desse trabalho assumi como professora na rede municipal de Curitiba e sem a compreensão e colaboração das professoras da Unidade de Educação Integral da Escola Municipal Vereadora Laís Peretti, em especial à Daise Tonetti, a reta final teria sido muito mais difícil, meu muito obrigada, pelas flexibilizações e torcida, vocês são todas vencedoras!

Agradeço imensamente à minha mãe que amo tanto, sem você esse mestrado não teria sido realizado, obrigada por estar sempre disposta a cuidar da Lari e de nós, amo você!!!

Deixo por último, mas não por ser de menor valor, pelo contrário, agradeço ao meu amor, Rodrigo. Você foi o primeiro a acreditar em mim, além de todo o suporte que sempre me deu, sua atitude como pessoa me inspira, a excelência em tudo o que faz, me fez querer sempre melhorar. Te amo bem grande Amore!!!

Hoje, cresceu enfim, a importância reconhecida da lei entre os educadores, porque, como cidadãos, eles se deram conta de que, apesar de tudo, ela é um instrumento viável de luta porque com ela podem-se criar condições mais propícias não só para a democratização da educação, mas também para a socialização de gerações mais iguais e menos injustas.

Carlos Roberto Jamil Cury, 2002.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a atuação da Defensoria Pública do Paraná para a garantia do direito ao acesso à creche, desenvolvendo uma análise a partir do município de Curitiba. A insuficiência de vagas para as crianças pequenas tem levado seus responsáveis a procurar a justiça na tentativa de obter um direito que vem sendo recorrentemente negado, especialmente para as crianças mais pobres. O Relatório de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024) – revela que as crianças que estão fora das instituições de educação infantil são as mais pobres e a maioria está entre a faixa etária de zero a três anos de idade. Esta pesquisa de natureza qualitativa se utiliza da análise de documentos e entrevistas para melhor compreender a atuação da Defensoria Pública do Paraná, assim como indicadores educacionais para descrever o contexto dessa oferta diante do cenário da falta de vagas para as crianças de zero a três anos em Curitiba. A Defensoria Pública, como instituição designada para promover o acesso à justiça, prestando assistência judiciária à população mais pobre, tem se tornado mais um dos atores presentes no processo de exigibilidade do direito dessas crianças ao acesso à educação infantil. Entretanto, essa instituição no Paraná, uma das últimas defensorias implantadas no Brasil, sofre dificuldades em relação a sua plena atuação, com déficit orçamentário, pessoal e estrutural, o que nos remete a indagar o quanto as crianças mais pobres, que já possuem seu direito de acesso à educação violado, têm sido duplamente prejudicadas ao precisar enfrentar este duplo déficit: primeiramente, o do acesso à educação infantil e, depois, o do acesso à justiça em busca da garantia dos seus direitos. Embora a Defensoria Pública no Paraná tenha se instituído de fato ao final de 2013 com a nomeação dos primeiros defensores públicos aprovados em concurso público, até este momento tem se mostrado ator relevante na questão da exigibilidade do direito ao acesso à educação infantil, com protagonismo nos casos de pedidos individuais por vagas em creches no município de Curitiba.

Palavras-chave: Educação Infantil. Políticas Educacionais. Direito à creche. Direito ao acesso à Justiça. Defensoria Pública.

ABSTRACT

This study aims to analyze the performance of the Public Defender of Paraná to guarantee the right to access the day care center, developing an analysis from a city called Curitiba. The lack of places for young children has led those responsible to seek justice in an attempt to obtain a right that has been repeatedly denied, especially for the poorest children. The Monitoring Report of the goals of the National Education Plan - PNE (2014-2024) - reveals that children who are outside the institutions of early childhood education are the poorest and most are between the age group of zero to three years of age. This qualitative research is used in the analysis of documents and interviews to better understand the performance of the Public Defender of Paraná, as well as educational indicators to describe the context of this offer in the scenario of lack of places for children from zero to three years in Curitiba. The Public Defender's Office, as an institution designated to promote access to justice, providing legal assistance to the poorest population, has become one of the actors present in the process of enforcing the right of these children to access to early childhood education. However, this institution in Paraná, one of the last ombudsmen in Brazil, suffers difficulties in relation to its full performance, with a budget deficit, personal and structural, which leads us to ask how the poorest children, who already have their right of access to education that has been violated, have been doubly impaired when faced with this double deficit: first, access to early childhood education and then access to justice in search of the guarantee of their rights. Although the Public Defender's Office in Paraná was actually instituted at the end of 2013 with the appointment of the first public defenders approved in public contest, until now it has been an actor in the issue of the enforceability of the right to access to children's education with a leading role in cases of individual requests for places in day care centers in the city of Curitiba.

Keywords: Early Childhood Education. Educational Policies. Right to day care. Right to access to justice. Public Defense.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MAPA DOS MUNICÍPIOS QUE POSSUEM DEFENSORES DE JUSTIÇA, PARANÁ, 2016.....	82
FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS LOCAIS DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA, CURITIBA, 2017.	86

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL, BRASIL, 2010-2017	42
GRÁFICO 2 - INSTITUIÇÕES QUE OFERTAM ATENDIMENTO PARA A CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CURITIBA, 2017	105

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – TRAJETÓRIA LEGAL DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL	67
QUADRO 2 – CARACTERÍSTICAS DOS CONCURSOS REALIZADOS PARA DEFENSOR PÚBLICO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ.....	80
QUADRO 3 – RELAÇÃO DE SEDES DA DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ QUE ATENDEM FAMÍLIAS COM PEDIDOS DE VAGAS EM CRECHE, CURITIBA.	87
QUADRO 4 - RELAÇÃO DO NÚMERO DE CRIANÇAS POR ADULTOS NAS NORMAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL	128

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - CARACTERÍSTICAS DAS CRIANÇAS QUE FREQUENTAM A ESCOLA/CRECHE, BRASIL, 2014.....	41
TABELA 2 – COMPARAÇÃO ENTRE O VALOR DO CAQI E O VALOR MÍNIMO ESTIMADO DO FUNDEB PARA ALGUMAS ETAPAS DE ENSINO (R\$), 2012	52
TABELA 3 – RAZÃO DE DEFENSORES PÚBLICOS ESTADUAIS E POPULAÇÃO-ALVO POR ESTADO, 2008 e 2014.....	74
TABELA 4 – RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS E NÚMERO DE DEFENSORES PÚBLICOS / MUNICÍPIO, PARANÁ, 2016 e 2017	83
TABELA 5 - TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E PRÉ-ESCOLA, CURITIBA, 2010-2017.....	101
TABELA 6 - MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CURITIBA, 2010-2017	102

TABELA 7 - MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA CONVENIADAS COM O PODER PÚBLICO, CURITIBA, 2010-2017	103
TABELA 8 - MATRÍCULAS EM CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CURITIBA, 2010-2017	103
TABELA 9 - MATRÍCULAS EM CRECHE CONVENIADAS COM O PODER PÚBLICO, CURITIBA, 2010-2017	104
TABELA 10 - TOTAL DE INSTITUIÇÕES QUE ATENDEM CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CURITIBA, 2017.....	104
TABELA 11 - TOTAL MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E JORNADA, CURITIBA, 2011-2017.....	106
TABELA 12 - DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE), CURITIBA, 2010-2017	108
TABELA 13 - NÚMERO DE AÇÕES INSTAURADAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DE VAGAS EM CRECHE, CURITIBA, 2015-2017	119
TABELA 14 - NÚMERO DE AÇÕES JUDICIAIS POR PEDIDO DE VAGAS EM CRECHES, CURITIBA, 2015-2017	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEPAR	Associação dos Defensores Públicos do Paraná
AI	Agravo de Instrumento
AIDEF	Associação Interamericana de Defensorias Públicas
ANADEP	Associação Nacional dos Defensores Públicos
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
AGU	Advocacia-Geral da União
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
CAOPEduc	Centro de Apoio às Promotorias de Proteção à Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade inicial
CEB	Câmara de Educação Básica
CEDCA	Conselho Estadual da Criança e do Adolescente
CEDM	Conselhos Estaduais da Mulher
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNE	Conselho Nacional de Educação
COHAB	Companhia de Habitação
CONDEGE	Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializado de Assistência Social
CSDP	Conselho Superior da Defensoria Pública
EC	Emenda Constitucional
ECA/90	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAS	Fundação de Ação Social
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GED	Sistema de Gestão Educacional
IAB	Instituto dos Advogados Brasileiros
IAM	Instituto de Assistência ao Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
LDB/96	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
NUCIDH	Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos
NUDIJ	Núcleo da Infância e Juventude
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PAJ	Procuradoria da Assistência Judiciária
PMC	Prefeitura Municipal de Curitiba
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
p.p.	pontos percentuais
PPA	Plano Plurianual
PPGE	Pós-Graduação em Educação
REDALYC	Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SME	Secretaria Municipal de Educação
STF	Superior Tribunal Federal
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
UFPR	Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E A CAMINHADA PARA SUA EFETIVAÇÃO.....	30
1.1 A TRAJETÓRIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL.....	34
1.2 A IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO PARA A OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL COM CONDIÇÕES DE QUALIDADE.....	46
1.3 A EXIGIBILIDADE DO DIREITO AO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL	54
2 O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NO ACESSO À JUSTIÇA E NA GARANTIA DO ACESSO AO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL ...	60
2.1 O ACESSO AO SISTEMA DE JUSTIÇA NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	60
2.2 O ACESSO À JUSTIÇA E A INSTITUIÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL	62
2.3 CARACTERIZANDO A DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL	70
2.4 A DEFENSORIA PÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ	76
2.5 A ATUAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS EM CURITIBA.....	85
3 A EXIGIBILIDADE DO DIREITO AO ACESSO À CRECHE EM CURITIBA: A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NESSE CONTEXTO	90
3.1 UM BREVE HISTÓRICO SOBRE A OFERTA DA CRECHE EM CURITIBA....	91
3.1.1 A oferta da educação infantil em Curitiba: 2010-2017	100
3.2 A ATUAÇÃO DOS ATORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA E DA PROTEÇÃO À INFÂNCIA NA EXIGIBILIDADE DO DIREITO AO ACESSO À CRECHE	110
3.2.1 O papel do Conselho Tutelar.....	110
3.2.2 O Ministério Público	114
3.2.3 Defensoria Pública	118
3.2.4 Procuradoria de Justiça do Município de Curitiba	122
3.3 A DEFENSORIA PÚBLICA EM CURITIBA E SUA ATUAÇÃO PARA A GARANTIA DO DIREITO AO ACESSO À CRECHE	130
3.3.1 Análise das decisões das ações de Obrigação de Fazer.....	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
REFERÊNCIAS.....	147
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DEFENSORES PÚBLICOS ..	160

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM CONSELHEIRA TUTELAR.	161
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROCURADOR DO MUNICÍPIO	162
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	
164	
APÊNDICE E – PEDIDO DE DADOS SOBRE A DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ PARA A CORREGEDORIA DESTA INSTITUIÇÃO	165

INTRODUÇÃO

A educação infantil brasileira vem ganhando significativa importância no cenário nacional nas últimas décadas. O reconhecimento desta etapa como direito da criança se consolida na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e foi resultado de “[...] lutas conduzidas por uma concepção democrática de sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais”, de acordo com Carlos Roberto Jamil Cury (2014, p.18).

A declaração de direitos, do ponto de vista de Marilena de Souza Chauí “[...] inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político.” (1989, p.4). A importância de o direito à educação estar declarado e ser efetivado é destacada por Cury (2014), tendo em vista a nossa história constituída em meio às precárias condições sociais, preconceito e discriminação racial, demonstrando uma pesada herança de século a ser superada.

As condições desiguais no acesso a serviços educativos são um problema em muitas regiões do mundo, essa visão é apontada por Vernor Muñoz (2006) que compreende a educação como um direito humano “[...] e não apenas um direito reconhecido, por meio de leis, pelo Estado, que pode ser postergado ou diferido de acordo com a vontade dos governantes.” (p.43), por isso considera os mecanismos de exigibilidade disponíveis como vias seguras e efetivas, para que as pessoas com acesso ao direito à educação possam desenvolver-se em sua plenitude.

No Brasil, o direito à educação infantil está outorgado pela Constituição e demais legislação, bem como possui um arcabouço legal que lhe garante a exigibilidade perante o poder público diante de sua violação pela insuficiência da oferta. As leis, normas e diretrizes relacionadas ao direito à educação infantil, serão apresentadas no decorrer desse trabalho, pois expressam a relevância de sua garantia, sendo base legal para sua proteção e exigência pelos cidadãos que não possuem tal direito efetivado.

Mesmo com a declaração dos direitos, Romualdo Portela Oliveira e Theresa Adrião (2007, p. 41) afirmam que “[...] a exclusão social e, particularmente, a educacional requerem remédios mais amplos e articulados, pois o Estado mostrou-se refratário à efetivação de tais direitos” em diversas esferas, todavia, reconhece-se com referência em Cury a dificuldade, diante da desigualdade social, em “[...] instaurar um regime em que a igualdade política vá

acontecendo no sentido da diminuição das desigualdades e das discriminações” (CURY, 2014, p.15).

Com vistas à redução da desigualdade da garantia dos direitos, Muñoz (2006) aponta para a necessidade de se ampliar a condição de acesso à justiça, de modo a assegurar a justiciabilidade, compreendida pelo autor como a exigibilidade do direito por meio da via jurídica. Mas, para tanto, entende-se como importante a divulgação dos conteúdos dos direitos e dos procedimentos para sua exigibilidade e a ampliação de processos comunitários que possam capacitar pessoas e grupos organizados com o objetivo de defender situações concretas visando à promoção do direito humano à educação, juntamente com a capacitação para os operadores do direito (advogados, juízes, fiscais, funcionários do sistema de justiça). Possibilitando assim, a avaliação e a ampliação das políticas públicas, fazendo com que o direito à educação seja integrado aos processos sociais e implementado pelo poder público.

A responsabilidade pela garantia do atendimento da educação infantil é prioritariamente do poder público municipal, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados conforme estabelecido pela CF/88 (BRASIL, 1988, art.30, VI). Com a Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009 (EC 59/09), a obrigatoriedade do ensino foi ampliada para a faixa etária de quatro a 17 anos, sendo que o poder público tinha prazo para a implementação progressiva da obrigatoriedade para todas as crianças de quatro e cinco anos até o final de 2016.

Já a faixa etária das crianças de zero a três anos não entrou no contexto de obrigatoriedade de matrícula na EC 59/09, mas, desde a CF/88, consta como dever do Estado garantir a educação mediante a oferta de “IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006)” (BRASIL, 1988, art. 208, IV).

O Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), aprovado pela Lei n. 13.005 de 2014, reitera o direito à educação das crianças de zero a cinco anos¹ de idade, prevendo em sua Meta 1 a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade até o ano de 2016 e a ampliação da oferta de educação infantil em creches

¹ O atendimento à educação infantil anteriormente era realizado para crianças de zero a seis anos e, a partir da Emenda Constitucional nº 53 de 2006 com a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, as crianças de seis anos passaram a ser matriculadas no Ensino Fundamental I, permanecendo na educação infantil as crianças de zero a cinco anos de idade.

de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos de idade até o final da vigência deste plano (BRASIL, 2014).

Entretanto, apesar dos esforços aplicados nos últimos anos para a ampliação das matrículas na educação infantil, é necessário contínuo investimento do poder público, pois em 2014, 89,6% das crianças de quatro e cinco anos frequentavam a pré-escola², enquanto que apenas 33,3% das crianças de zero a três anos de idade frequentavam a creche em nosso país.

Nos últimos anos no Brasil, houve significativo aumento no número de crianças frequentando as creches e pré-escolas. Contudo, ao se observar o crescimento da oferta educacional de maneira desagregada, como por regiões, estados, localização da residência, raça/cor e faixas de renda, é notável a presença de desigualdades na oferta da educação infantil. Um fator preocupante demonstrado pelo Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: Biênio 2014-2016 (BRASIL, 2016) é o aumento das desigualdades do acesso à educação entre as crianças mais pobres e negras de zero a três anos de idade.

Com isso, evidencia-se a necessidade de um grande esforço para garantir o direito ao acesso à educação infantil em nosso país, sem deixar de considerar que uma parcela significativa da população pertence aos níveis mais baixos de renda não tem acesso a essa etapa, como apontam os estudos de Thiago Alves e Rejane Moreira da Silva (2013).

Diante de um contexto de direitos declarados, com normas legais estabelecidas disciplinando a garantia do direito à educação, encontra-se um contraste ao se comparar esse direito à sua plena satisfação. Nesse sentido, Adriana Dragone Silveira (2014, p.167) destaca a busca ao Poder Judiciário como “[...] possibilidade legal para fazer valer o atendimento educacional em creches e pré-escolas”.

O déficit de vagas para o atendimento das crianças pequenas tem impulsionado a exigibilidade do direito ao acesso à educação infantil por meio de diversas instituições demandantes, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, associações civis e advogados particulares. Este assunto está presente na análise dos trabalhos de Carlos Roberto Jamil Cury e Luiz Antônio Miguel Ferreira (2009), Adriana Dragone Silveira (2010, 2014, 2015), Rafaela Reis Azevedo de Oliveira (2011), Paulo Henrique de Oliveira Arantes (2011), Ester Rizzi e Salomão Barros Ximenes (2010), pois abordam a questão da exigibilidade e efetividade do direito à educação e à educação infantil.

² Frequências de matrículas em creche e pré-escola retiradas do Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: Biênio 2014-2016.

Esses autores destacam o fenômeno da judicialização da educação, que neste trabalho é compreendida como o “[...] deslocamento da discussão dos conflitos educacionais das arenas tradicionais, legislativo e executivo, para as instituições do Sistema de Justiça, tanto os Tribunais de Justiça como o Ministério Público.” (SILVEIRA, 2015, p. 95).

De acordo com Ximenes e Silveira (2017) é importante observar esse fenômeno tomando por base as razões constitucionais, jurisdicionais e institucionais de sua disseminação nas últimas décadas por meio da análise das intervenções judiciais relacionadas às diversas temáticas demandadas. Os autores destacam os temas relacionados à educação nesse contexto de exigibilidade, por exemplo: currículo e avaliação escolar; garantia de vagas; transporte escolar; insumos; financiamento, etc., e também analisam as decisões de tribunais de justiça e o alcance destas quando advindas de colegiados como o Superior Tribunal Federal (STF). Os autores criticam os potenciais impactos, geralmente negativos, “[...] quando ausente a compreensão sobre o processo de produção das políticas públicas educacionais e a frágil interlocução dos órgãos de justiça com o campo educacional. ” (XIMENES; SILVEIRA, 2017, p.4, no prelo).

Essa atuação do judiciário só é possível diante da abertura democrática reforçada pela CF/88 que prevê a existência de instituições que colaboram para a exigibilidade dos direitos, dentre eles o educacional. Nos últimos anos, de acordo com Maria Tereza Aina Sadek (2013) a atuação do judiciário tem marcado presença na arena pública, com as decisões sobre variadas matérias, por exemplo, sobre políticas públicas e também sobre direitos relacionados à educação e demais direitos. A ampla divulgação nos noticiários dessas decisões tem possivelmente gerado como consequência uma crescente movimentação judicial.

Silveira (2015), ao analisar as decisões relacionadas à educação proferidas pelo Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) entre os anos de 1995 e 2014, observa o aumento do número de pedidos judiciais por vagas na educação infantil, tanto individuais quanto coletivos. De acordo com a pesquisadora, a realização dessas ações ocorreu devido ao planejamento do Ministério Público por meio do lançamento do Projeto Estratégico “Atuação do Ministério Público para a criação de vagas na educação infantil”, em 2011 pelo Centro de Apoio às Promotorias de Proteção à Educação (CAOPEduc). Essa ação, intitulada “Campanha 100% pré-escola e creche para todos”, teve por objetivo fomentar a concretização do direito ao acesso à educação infantil nesse estado. É válido destacar que a coordenadora do CAOPEduc é a promotora de justiça responsável pela Promotoria de Justiça da área de Proteção da Educação de Curitiba que atuava tanto na seara judicial quanto extrajudicial, direcionando seus esforços para a questão da ampliação de vagas para a população infantil.

Esse enfoque dado à educação infantil foi verificado também em outros trabalhos realizados anteriormente sobre a atuação do Ministério Público para a garantia do direito à educação infantil no Paraná³.

A procura por vagas nas instituições de educação infantil tem sido evidenciada em alguns noticiários do país⁴. A insuficiência de ações do poder público no seu dever de garantir vagas para essa etapa da educação, assim como demais direitos sociais, proporcionam, de acordo com Boaventura de Sousa Santos (2007), a progressiva tomada de consciência dos cidadãos, especialmente das classes populares, sobre as desigualdades traduzidas em injustiça e violação dos seus direitos, juntamente com o conhecimento sobre a atuação do judiciário para a garantia do direito, o crescimento da busca pela justiça para a exigibilidade judicial desses direitos.

Dentre as instituições do Sistema de Justiça com possibilidade de atuação para a defesa do direito à educação, destaca-se a Defensoria Pública por ser responsável pela prestação de assistência jurídica gratuita para a população mais pobre⁵. Atualmente essa instituição tem trabalhado também para a exigibilidade do direito ao acesso à educação infantil devido ao déficit na oferta de vagas em creches e pré-escolas para as crianças pequenas. As famílias, após tentativas frustradas na busca pela vaga utilizando as vias administrativas junto à prefeitura e ao Conselho Tutelar, têm sido direcionadas pelo próprio Conselho Tutelar e Ministério Público para a Defensoria Pública na tentativa de solucionar o problema.

³ Esses trabalhos são resultados da participação da pesquisadora no Programa de Iniciação Científica da UFPR, de 2013 a 2015: “Proteção do direito à educação infantil por meio da atuação do Ministério Público do estado do Paraná” (SILVEIRA; GONÇALVES, 2014); “A atuação do Centro de Apoio às Promotorias de Justiça de proteção à educação do Ministério Público do Paraná” (SILVEIRA; GONÇALVES, 2015); *A atuação do Ministério Público na garantia do direito ao acesso à educação infantil: um estudo de caso em Campo Largo (2007-2014)*, trabalho de Conclusão de Curso (GONÇALVES, 2015).

⁴ Exemplos de algumas notícias: Fundação Getúlio Vargas: “A falta de vagas nas creches em todo Brasil”. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17222?show=full>>. Acesso em: 04 mai. 2017.

Observatório do PNE: “A falta de creches no Brasil. Disponível em:

<<http://www.observatoriodopne.org.br/videos/502>>. Acesso em: 04 mai. 2017.

Bom dia Brasil: “Falta de creches provoca fila de espera por vaga em várias cidades”. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/11/falta-de-creches-provoca-fila-de-espera-por-vaga-em-varias-cidades.html>>. Acesso em: 04 mai. 2017.

⁵ A CF/88 designa que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita, por meio da Defensoria Pública para atendimento às **pessoas necessitadas** que comprovarem insuficiência de recursos, devendo ser o estado de pobreza comprovado por declaração do próprio interessado (BRASIL, 1988, art. 134). A Constituição do Estado do Paraná (1989, art. 1º, inciso IV) utiliza o termo **pobre**: [...] a garantia da aplicação da justiça, devendo prover diretamente o custeio da gratuidade processual aos reconhecidamente pobres, nos termos da lei.”. Para este trabalho utilizaremos o termo pobres (PARANÁ, 1989).

A Defensoria Pública é apresentada por Santos (2007) como uma parte importante no processo de universalização do acesso à justiça, tendo como função a orientação jurídica e a promoção dos direitos humanos e da defesa judicial e extrajudicial de forma integral e gratuita aos necessitados (BRASIL, 1988, art. 134). O autor também destaca particularidades que distinguem a Defensoria Pública das outras instituições do sistema de justiça, pois, devido ao atendimento ser voltado para o público mais pobre, pode revelar uma procura judicial suprimida, que, de acordo com Sadek, pode ser ocasionada também pelo constrangimento dos cidadãos diante de um “[...] linguajar hermético por parte dos operadores do direito, procedimentos complicados, o excesso de formalismo, e os ambientes que provocam intimidação, como a suntuosidade dos tribunais.” (2014, p.58).

Em Curitiba, inicialmente, a questão da exigibilidade judicial por vagas na educação infantil estava centrada no trabalho do Ministério Público, por meio da Promotoria de Justiça de Proteção à Educação de Curitiba, que, depois de haver firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em 2008-2009 com o então prefeito Carlos Alberto Richa para criação de vagas nas instituições de educação infantil, chegou a instaurar uma Ação Civil Pública (ACP) contra o município em 2014. Em 2010, 39,5% das crianças de zero a três anos de idade frequentavam a creche e 83,6% das de quatro e cinco anos estavam matriculadas na pré-escola, contudo, neste período, mais de nove mil crianças aguardavam por uma vaga na fila de espera neste município.

Por isso, famílias continuaram procurando o Ministério Público para ajuizar pedidos por vagas nas instituições de educação infantil, mas ele apenas incluía o nome das crianças em uma lista de seu próprio controle para incluir na ACP. A demanda continuou chegando ao Ministério Público, e então houve uma reunião com a Defensoria Pública com o intuito de acordar que os pedidos individuais por vagas nas creches seriam encaminhados para a Defensoria Pública devido à abertura da ACP pelo Ministério Público sobre a questão, e assim foi desde o segundo semestre de 2014.

De acordo com dados da página oficial da Defensoria Pública do Paraná, a instituição moveu 663 processos contra a prefeitura de Curitiba por falta de vagas em creches, entre o ano de 2015 e fevereiro de 2016⁶. Antes de chegarem à Defensoria Pública, os responsáveis pelas crianças de zero a três anos se dirigem a uma instituição de educação infantil, percorrendo inicialmente o caminho pelas vias administrativas em busca de seu

⁶ Disponível em: <<http://acervo.paranaportal.com.br/blog/2016/02/11/defensoria-moveu-663-processos-contra-a-prefeitura-de-curitiba-por-falta-de-vagas-em-creches/>>. Acesso em: 12 dez 2016.

direito ao acesso à educação. Ao receber uma resposta negativa, procuram o Conselho Tutelar, que requisita a vaga para a criança formalmente junto à Secretaria Municipal de Educação (SME) e esta, ao receber uma resposta negativa do Núcleo Regional de Educação, encaminha os responsáveis para a Defensoria Pública, na tentativa de obter a vaga por meio de um pedido pela via judicial.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objeto a atuação da Defensoria Pública do Paraná para a exigibilidade do direito ao acesso à creche em Curitiba. Esclarecemos que a subetapa da creche, responsável por atender as crianças de zero a três anos de idade, foi escolhida para caracterizar o objeto da pesquisa devido ao fato de possuir a menor taxa de atendimento dentro da educação infantil e porque as crianças de quatro a cinco anos de idade estão na faixa etária da obrigatoriedade⁷ de acordo com a EC 59/09 sendo que a universalização do atendimento à pré-escola deveria ter sido concretizada até o ano de 2016.

A Defensoria Pública é a instituição responsável por prestar assistência jurídica para pessoas mais pobres e é um órgão que ainda não atua em seu pleno desenvolvimento devido ao déficit de defensores públicos no Estado do Paraná e aos seus limites estruturais; desta forma, será importante analisar sua atuação no processo de exigibilidade do direito ao acesso das crianças pequenas à educação infantil, que também se encontra em um cenário de déficit de atendimento educacional, especialmente para as crianças mais pobres.

Diante desse quadro de oferta insuficiente de vagas na educação infantil, especialmente para as crianças pequenas de zero a três anos de idade, com a constatação de um aumento da desigualdade na distribuição do acesso, especialmente para crianças pobres e negras, de acordo com o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE - Biênio 2014-2016 (BRASIL, 2016) e diante da importância crescente do papel do sistema de justiça para a exigibilidade e garantia do direito, levanta-se a questão: como a Defensoria Pública do Paraná tem atuado na exigibilidade do direito ao acesso à creche em Curitiba?

Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar a atuação da Defensoria Pública do Estado Paraná para a garantia do direito ao acesso à creche em Curitiba, no período de 2014 até 2017, e, como objetivos específicos da pesquisa, elencam-se os seguintes itens:

⁷ A obrigatoriedade descrita na EC 59/2009 dispõe que todas as crianças em idade entre quatro e 17 anos devem ser matriculadas na educação básica, por isso, o Estado é obrigado a ofertar essas vagas inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade própria.

- a) Caracterizar os aspectos institucionais da Defensoria Pública no Estado do Paraná, considerando sua implementação, organização, estrutura física e pessoal e suas atribuições;
- b) Verificar como os pedidos por vaga nas creches que são requeridos pela população à Defensoria Pública têm sido encaminhados (medidas jurídicas e administrativas) em Curitiba;
- c) Compreender o cenário da distribuição da oferta de vagas na educação infantil no período estudado por meio do movimento do número de matrículas, e também pela verificação do número de ações instauradas pela Defensoria Pública exigindo vagas nas creches;
- d) Analisar os instrumentos jurídicos utilizados pela Defensoria Pública para solicitações referentes a vagas nas creches e o impacto dessa atuação junto ao poder público municipal de Curitiba.

Para cumprir com os objetivos propostos, pretende-se realizar um estudo de caso na Defensoria Pública do Paraná na comarca de Curitiba, pois, como já relatado, estudos anteriores demonstraram um crescimento da exigibilidade do direito à educação infantil no município.

Embora a Defensoria Pública do Estado Paraná tenha sido instituída pela Lei Complementar Estadual nº 55/1991 e organizada pela Lei Complementar nº 136/2011, os primeiros defensores públicos começaram a atuar de fato após a convocação do primeiro concurso público, ao final de 2013 e início de 2014, o que justifica o recorte temporal para a análise deste trabalho tendo início em janeiro de 2014 e finalizando em novembro de 2017, mês escolhido para haver tempo hábil de organizar e analisar os dados coletados neste mesmo ano.

A trajetória da busca por vagas nas instituições de educação infantil é custosa para muitas famílias e demanda grande esforço em termos de tempo, deslocamento e informação, sem contar com o sentimento de descaso pelo poder público em razão do não cumprimento de um direito que deveria estar garantido para todos os cidadãos, o que leva a muitas queixas que são publicizadas por meio de noticiários e outras mídias. Há que se considerar que muitas famílias, talvez as que mais necessitem, não possuem conhecimento do processo administrativo, quanto mais da possibilidade do acesso à justiça em busca de seu direito, e, mesmo quando elas têm esse conhecimento, não contam com recursos para deslocamento, ou sentem-se desmotivadas e talvez incapazes de lutar pelos seus direitos, caracterizando a

chamada demanda ou procura suprimida das pessoas que poderiam lutar pelos seus direitos, mas não o fazem, destacada por Santos (2007).

O assunto da exigibilidade do direito ao acesso à educação e sua garantia vem sendo abordado também em pesquisas acadêmicas, em sua maior parte na área do direito e da educação. A atuação da Defensoria Pública para a exigibilidade do direito ao acesso à educação infantil aparece indiretamente em estudos mais abrangentes sobre a garantia do direito à educação quando observadas as decisões proferidas no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), estudadas por Silveira (2010) e Luiza Andrade Corrêa (2014). Em relação aos estudos que analisaram a atuação do Ministério Público, Arantes (2011) e Oliveira (2011) destacaram a atuação da Defensoria Pública nos pedidos individuais por vagas nas instituições de educação infantil, assim como o trabalho de Edina Pischaraka Itcak Dias da Silva (2016) quando se analisam os efeitos da atuação do Sistema de Justiça nas políticas de educação infantil no município de Araucária - PR.

Em busca de trabalhos que apontassem especificamente para a atuação da Defensoria Pública no tratamento da exigibilidade do direito à educação infantil, duas dissertações na área de direito foram encontradas: a de Luciano Dal Sasso Masson (2015), defensor público, e a de Fayola Sant'Anna Cajuella (2016). O primeiro autor discorre acerca da Defensoria Pública e seu papel proativo e emancipador no Sistema de Justiça, descrevendo os modelos judiciais e extrajudiciais utilizados para acesso à educação infantil. O autor trata a Defensoria Pública como a instituição democrática responsável por promover a “[...] inclusão social, cultural e jurídica das classes historicamente marginalizadas, em atendimento aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 3º da Constituição Federal.” (MASSON, 2015, p.37).

A dissertação de Cajuella (2016), que estuda a ação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, aponta para a relação do acesso à justiça e o direito à educação infantil. A autora destaca em seu trabalho a legitimidade ativa da Defensoria Pública para a proposição da ACP como ponto de intersecção entre este órgão e o Ministério Público, bem como indica a necessidade do aperfeiçoamento de mecanismos de diálogo intrainstitucional e interinstitucional com demais integrantes do Sistema de Justiça na possibilidade de responder os desafios tanto da ampliação da Defensoria Pública, quanto do enfrentamento junto ao poder público de São Paulo para ampliação da oferta de vagas em creches e pré-escolas.

Localizaram-se também trabalhos sobre a atuação da Defensoria Pública em outras temáticas envolvendo a educação, como a tese de Maria Eloá Gehlen (2015) que trata da garantia do direito ao ensino médio, verificando que, apesar de ser uma instituição nova, a

Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul tem se destacado na defesa do direito à educação. E também a dissertação de Renata Flores Tibyriçá (2014), defensora pública, que questiona em seu trabalho o serviço público de educação municipal e estadual da cidade de São Paulo prestado à pessoa com transtorno do espectro do autismo, devido ao grande número de famílias que procuram atendimento junto à Defensoria Pública na tentativa de obter o serviço público prestado nas instituições conveniadas com o Estado ou adequação das escolas regulares para esse fim.

Alguns artigos científicos que também tratam sobre a temática de atuação da Defensoria Pública para a garantia do direito à educação foram encontrados em portais de busca⁸ e serão apresentados e utilizados posteriormente no decorrer deste trabalho.

A existência de poucos trabalhos específicos relacionando a Defensoria Pública e a exigibilidade do direito à educação demonstra que o tema ainda não foi discutido amplamente. Tal fator pode estar relacionado inclusive à forma como a literatura educacional tem transitado nessa temática, pois, como afirma Nina Beatriz Stocco Ranieri (2014, p. 21), “[...] pesquisas indicam que o Direito, na relação educação-sociedade-Estado, foi mais utilizado como técnica de formalização do que como instrumento de racionalidade que poderia contribuir à meta da efetivação da educação”, sendo necessário muito mais do que apenas a disposição normativa para “[...] assegurar a justiciabilidade e a realização do direito à educação, pois a norma jurídica, isolada do exercício de capacitar as pessoas para exigir sua efetivação, não passa de retórica formal.” (MUÑOZ, 2006, p.44).

Para esta pesquisa de natureza qualitativa, foram utilizados como instrumentos de coleta de dados o levantamento de documentos e a aplicação de entrevistas. Inicialmente, foram selecionados os documentos que tratavam das normatizações que organizam e formalizam a estrutura e atribuições da Defensoria Pública do Paraná como instituição provedora de acesso à justiça gratuita, bem como foi utilizado a legislação que declara a garantia do direito à educação infantil. Para a caracterização da Defensoria Pública,

⁸ Para a realização do levantamento bibliográfico, os seguintes descritores foram utilizados combinados com a palavra “educação”: “Defensoria Pública”; “Acesso à justiça”; e “justiça gratuita”. Inicialmente se procurou na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), confirmando o pequeno número de trabalhos que envolvem esta temática, por isso a busca foi sendo expandida e foram encontrados artigos nos portais da Scientific Electronic Library Online (Scielo), da Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC) e também nos periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além destes portais de revistas e periódicos, o Google Acadêmico foi utilizado e achou-se necessário realizar uma busca nos trabalhos publicados pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e ANPED-SUL, para uma ampla caracterização dos estudos ligados à temática proposta para este trabalho.

informações que retratam a organização e a infraestrutura deste órgão foram coletadas nas páginas eletrônicas oficiais da Defensoria Pública do Paraná e dos demais órgãos e comissões relacionadas a esta instituição⁹. Também foram levantados dados junto à Corregedoria Geral da Defensoria Pública do Paraná, do número de ações instauradas que solicitaram vagas para as crianças nas instituições de educação infantil de Curitiba¹⁰, que totalizaram, desde o início de 2015 até novembro de 2017, 417 ações de Obrigação de Fazer pedindo vagas nas creches da prefeitura de Curitiba, entretanto, esses números podem estar defasados, pois apenas em meados de setembro de 2017 um sistema para cadastro do trabalho dos defensores públicos do Paraná começou a ser implementado, antes disso, cada defensor público organizava sua demanda de trabalho em pastas ou em arquivos de controle em planilhas, o que dificulta uma noção mais precisa sobre os dados.

Para a melhor compreensão da caracterização da instituição pesquisada, e após as leituras que envolvem o objeto, foram elaborados roteiros semiestruturados para as entrevistas com três defensores públicos. Um deles atua na defesa da Vara da Família em um dos bairros mais populosos e pobres de Curitiba atendendo as questões relacionadas ao direito à educação, incluindo os pedidos de vagas para a creche. A outra defensora pública entrevistada foi escolhida por estar acompanhando as ações de pedidos por vagas em creches de maneira mais geral, no âmbito do Núcleo Especializado em Cidadania e Direitos Humanos (NUCIDH). Durante a realização da pesquisa de campo surgiu a necessidade de se entrevistar um terceiro defensor público após a criação de mais um núcleo especializado da Defensoria Pública, no início de novembro de 2017, o Núcleo da Infância e Juventude (NUDIJ), pois as questões sobre o direito à educação a partir de então, como os pedidos por vagas em creches, passaram a ser tratadas por esse núcleo.

No decorrer do estudo do processo de exigibilidade do direito às vagas nas creches de Curitiba por meio da entrevista com o primeiro defensor público, outro ator demonstrou atuação importante na temática, o Conselho Tutelar, instituição com papel ativo no processo de exigibilidade do direito ao acesso à educação infantil. Ao se escolher um membro do Conselho Tutelar visando à realização da entrevista por contato telefônico, verificou-se a existência de uma Comissão de Educação no Conselho Tutelar, então foi indicada uma

⁹ Outras páginas eletrônicas estão sendo visitadas a fim de compreender a atuação de forma geral das associações envolvidas com a Defensoria Pública: Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDEP), Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep), Associação dos Defensores Públicos do Paraná (ADEPAR) e Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE).

¹⁰ O pedido para a Corregedoria Geral da Defensoria Pública se encontra no Apêndice E deste trabalho.

conselheira tutelar atuante nessa comissão. Outro conselheiro tutelar foi entrevistado por ligação telefônica, com o objetivo de esclarecer algumas dúvidas sobre o atendimento das famílias residentes no bairro do Sítio Cercado (único bairro não atendido pela Defensoria Pública em Curitiba), questão relevante levantada após a entrevista com o terceiro defensor público.

Para compreender como a gestão pública tem atuado a respeito da questão dos pedidos judiciais recebidos acerca das vagas nas creches, o coordenador da Procuradoria Judicial do município foi entrevistado, assim como membros da SME, como a ex-superintendente da Gestão Educacional e a ex-diretora do Departamento de Planejamento e Informação da prefeitura de Curitiba (na gestão de 2013-2016). Todas as entrevistas foram realizadas a partir da elaboração de roteiros semiestruturados que podem ser encontrados no apêndice deste trabalho.

Um dos limites para a realização de uma análise de conteúdo dos processos de pedidos por vaga, instaurados pelos defensores públicos junto ao Poder Judiciário, está na tramitação em segredo de justiça dessas ações. No município de Curitiba os defensores públicos têm utilizado para requerer as vagas a ação de “Obrigação de Fazer¹¹” como instrumento jurídico. Entretanto, um modelo dessa petição inicial de ação nos foi cedido durante a entrevista com o coordenador da Procuradoria Judicial, juntamente com uma cópia de decisão que deferiu à concessão de vaga em uma creche pelo TJPR e outra decisão que indeferiu o pedido realizado pela Defensoria Pública. Esses documentos serviram para ajudar na compreensão de como o processo foi elaborado e quais elementos e argumentos estão envolvidos em seu trâmite, mas são insuficientes para “[...] inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” de acordo com Laurence Bardin (1977, p.46), pois não temos a informação de quantos pedidos foram deferidos ou indeferidos pela justiça e nem quantas matrículas foram efetivadas de fato via uma ordem judicial.

Como um dos objetivos específicos desta dissertação é compreender o cenário da distribuição da oferta de vagas da educação infantil em Curitiba, foram levantados indicadores relacionados às matrículas, utilizando os dados disponíveis nos portais do Instituto Nacional

¹¹ De acordo com Masson (2015, p 104), “A ação de obrigação de fazer, nos termos do artigo 461 do Código de Processo Civil é a forma processual mais comum de judicialização para acesso à educação infantil”. O juiz, além de determinar o cumprimento do pedido dessa ação, pode determinar também multa no caso do não cumprimento.

de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A questão da garantia do direito à educação infantil envolve duas grandes áreas consideradas bases para o estudo deste trabalho, a da educação infantil e a do direito ao seu acesso, por meio do acesso à justiça gratuita, sendo a Defensoria Pública responsável pela exigibilidade desse direito. Por isso, pretende-se organizar esta dissertação iniciando com um capítulo sobre a consolidação do direito à educação infantil, que tratará tanto da trajetória do seu direito quanto da distribuição das matrículas dessa etapa, abordando o financiamento e as questões da desigualdade da oferta e da exigibilidade do direito ao acesso à educação infantil no Brasil.

O segundo capítulo apresenta o papel da Defensoria Pública no acesso à justiça e na garantia do direito ao acesso à educação infantil. Será abordada a questão do acesso à justiça na organização do Estado Democrático de Direito demonstrando a relevância das instituições responsáveis por esse acesso. Será discutido também sobre a criação da Defensoria Pública no Brasil e no Paraná, descrevendo tal órgão desde sua implementação, organização, infraestrutura, assim como as funções e atribuições de seus membros, ou seja, os defensores públicos no contexto de Curitiba.

Antes de apresentar as análises da atuação da Defensoria Pública em Curitiba, no terceiro capítulo será demonstrado o cenário da educação infantil no município, desde a distribuição das matrículas, como ocorreu a ampliação da oferta das vagas na educação infantil e como tem se dado o processo de exigibilidade do direito ao acesso pela Defensoria Pública em Curitiba, apresentando os atores envolvidos na questão da busca por vagas nas instituições de educação infantil, como o papel do Conselho Tutelar, do Ministério Público, da Defensoria Pública juntamente com o trabalho realizado pela Procuradoria Judicial de Curitiba em parceria com a SME.

As considerações finais apresentam como a Defensoria Pública tem atuado no contexto da exigibilidade do direito ao acesso à creche em Curitiba, destacando as características relacionadas a este processo, desde os limites dessa instituição recém implantada no estado do Paraná até as possibilidades que este órgão tem desenvolvido quanto à proteção do direito à educação infantil para as crianças pobres do município.

1 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL E A CAMINHADA PARA SUA EFETIVAÇÃO

Ao observar a construção dos direitos ao longo da história, é possível perceber transformações e variações desses direitos. De acordo com Norberto Bobbio (2004), o elenco de direitos do homem se modificou e continua a se modificar, conforme se alteram as condições históricas “[...] dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc.” (BOBBIO, 2004, p.18).

No Estado contemporâneo, os direitos do homem sofreram uma multiplicação, que, de acordo com Bobbio (2004), ocorreu devido à passagem da identidade do homem anteriormente dotado apenas de deveres no Estado despótico, para a concepção de homem como indivíduo “[...] visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc.” (BOBBIO, 2004, p.63).

Ao passo que as sociedades cresceram e se complexificaram, houve uma grande transformação na compreensão do conceito de direitos humanos, que foi impulsionada, de acordo com Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), a partir do momento em que um caráter mais coletivo do que individual foi sendo assumido nas ações e relacionamentos dentro desse processo de desenvolvimento do reconhecimento dos direitos.

[...] cada vez mais... [...] as sociedades modernas necessariamente deixaram para trás a visão individualista dos direitos, refletida nas “declarações de direitos”, típicas dos séculos dezoito e dezenove. O movimento fez-se no sentido de reconhecer os direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.4).

A concepção contemporânea dos direitos humanos é caracterizada pela universalidade deles, ou seja, são direitos, segundo Maria Victória de Mesquita Benevides Soares (2012, p.6),

[...] que são comuns a todos os seres humanos sem distinção alguma de etnia (antigamente se falava raça, hoje o conceito de raça está superado), de nacionalidade, de cidadania política, de sexo, de classe social, de nível de instrução, de cor, de religião, de opção sexual, ou de qualquer tipo de julgamento moral, são aqueles que decorrem do reconhecimento da dignidade intrínseca de todo ser humano.

No Brasil, de acordo com Soares (2012, p.3), a ideia de direitos humanos permanece ambígua e deturpada¹², pois atualmente, em termos de senso comum, “[...] a defesa dos direitos humanos passou a ser associada à defesa dos criminosos comuns [...]”, entretanto, nosso país é signatário de importantes convenções e tratados internacionais de direitos humanos, que foram incorporados à CF/88¹³.

Diferentemente do caráter universal dos direitos humanos os quais independem de seu vínculo com determinado Estado, o conceito de cidadania e os direitos da cidadania dizem respeito a uma

[...] determinada ordem jurídico-política de um país, de um Estado, no qual uma Constituição define e garante quem é cidadão, que direitos e deveres ele terá em função de uma série de variáveis tais como a idade, o estado civil, a condição de sanidade física e mental, o fato de estar ou não em dívida com a justiça penal etc. (SOARES, 2012, p.4).

O Brasil dispõe em sua CF/88 a cidadania como um dos fundamentos para a consolidação do seu Estado Democrático de Direitos. Todavia, a construção da cidadania depende dos elementos encontrados nos direitos para se materializar.

Sobre a disposição de elementos essenciais para a formação da cidadania, Thomas Humphrey Marshall (1967) elencou três elementos, os civis, os políticos e os sociais. O civil se refere aos direitos necessários à liberdade individual – “[...] liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça” (p.63), intimamente associados com os tribunais de justiça. O elemento político é compreendido como direito de votar e participar do exercício do poder político, ocorrendo nas instituições do parlamento e conselhos do Governo local. Já o elemento social se refere “[...] a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser

¹² Inicialmente, esse conceito foi disseminado devido ao “[...] movimento de defesa dos direitos humanos em benefício daqueles que estavam sendo perseguidos por suas convicções ou por sua militância política, daqueles que foram presos, torturados, assassinados, exilados, banidos” (SOARES, 2012, p.2), entretanto essa compreensão talvez não faça parte da geração que não viveu o período da ditadura e não acompanhou o crescimento do reconhecimento do direito a ter direitos, mesmo quando este era violado.

¹³ “A título de exemplo, merece referência o disposto no artigo 5º, inciso III, da Constituição de 1988 que, ao prever que ‘ninguém será submetido a tortura, nem a tratamento cruel, desumano ou degradante’, é reprodução literal do artigo V da Declaração Universal de 1948, do artigo 7º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e ainda do artigo 5º (2) da Convenção Americana. Por sua vez, o princípio da inocência presumida, ineditamente previsto pela Constituição de 1988 em seu artigo 5º, LVII, também é resultado de inspiração no Direito Internacional dos Direitos Humanos, nos termos do artigo XI da Declaração Universal, artigo 14 (3) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e artigo 8 (2) da Convenção Americana. Estes são apenas alguns exemplos que buscam comprovar o quanto o Direito interno brasileiro tem como inspiração, paradigma e referência, no Direito Internacional dos Direitos Humanos.”(PIOVESAN, 1996).

civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (p.64), sendo o sistema educacional e os serviços sociais fortemente ligados à realização do elemento social.

A cidadania tem por princípio a igualdade de direitos e, por objetivo maior, a redução das desigualdades sociais. Na Inglaterra, campo de estudo desse autor, ele observou que na medida em que a efetividade dos direitos sociais avançou com a intervenção mínima do Estado, houve redução das desigualdades, com isso, os direitos sociais passaram a ter um status de cidadania. Para o mesmo autor, um dos elementos essenciais na construção desse status de cidadania é a garantia da educação das crianças por meio do Estado, pois este é responsável por estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação (MARSHALL, 1967).

A insuficiente relevância dada à educação no contexto histórico brasileiro desencadeou uma sociedade “pouco educada”, o que é um dos principais obstáculos na construção da cidadania civil e política de acordo com José Murilo de Carvalho (2002). Esse autor concorda com Marshall (1967) quanto à importância da ordem lógica existente na construção desses direitos ao longo do tempo. Primeiramente, os direitos civis no século XVIII, depois, os políticos no século XIX e, por último, os direitos sociais positivados no século XX, sendo o surgimento deste último, consequência da prática dos direitos conquistados anteriormente.

Foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais. (CARVALHO, 2002, p.11).

No Brasil, a construção da cidadania não seguiu a mesma lógica descrita por Marshall (1967) na Inglaterra. Aqui, os direitos sociais precederem os políticos no século XX, entretanto, para Carvalho (2002), estes foram acompanhados de um aspecto de favor e não de direito, pois chegaram à população por meio de ações populistas¹⁴ na esfera da legislação do trabalho e da previdência durante o governo de Getúlio Vargas, de maneira que a população os percebia como um favor do governante e, dessa maneira, o sentimento do povo era de gratidão e lealdade em uma cidadania chamada passiva e receptora, e não ativa e reivindicadora como ocorrera na Inglaterra.

De acordo com Sadek (2013), sobretudo após a II Guerra Mundial, houve um questionamento sobre a concepção de igualdade de direitos. A realidade se mostrava tamanho

¹⁴ Apesar do aspecto de favor nas ações populistas do governo de Getúlio Vargas, as lutas pelos direitos dos trabalhadores precedem os anos de 1930, pois havia movimentos organizados reivindicando tais direitos.

desigual que se temia um risco à paz social devido a influentes análises sobre as enormes distâncias econômicas e sociais entre os indivíduos, o que impulsionou o crescimento de adoção de políticas afirmativas com o objetivo de diminuir as desigualdades concretas evidentes nas sociedades. A autora afirma que, nas últimas décadas do séc. XXI, os chamados direitos de terceira geração foram acrescidos ao rol dos direitos civis, políticos e sociais, e foram direcionados a grupos de indivíduos, como os direitos do consumidor, de crianças, de idosos, de minorias, etc. (SADEK, 2013).

Entretanto, para a concretização dos direitos, recursos devem ser direcionados com tal propósito, e, de acordo com Sousa Santos (2007), o Brasil teve dificuldades em cumprir com seu dever constitucional na garantia de um grande conjunto de direitos, devido à falta de políticas para tal execução. Como a redemocratização do país ocorreu após o controle de regimes autoritários, a instituição da chamada “Carta Cidadã” realizou um efeito nomeado pelo autor como um “curto-circuito histórico”, ao comparar a consolidação dos mesmos direitos em países centrais, pois suas conquistas ocorreram no decorrer de um longo processo histórico.

Ao considerarmos que a CF/88 é relativamente recente se comparada aos países centrais relatados por Sousa Santos (2007), é compreensível visualizar as dificuldades na concretização dos direitos ainda mais quando se considera o histórico das consequências da herança da colonização do Brasil, pois elas contribuíram para a conformação de uma população analfabeta, comandada por uma economia monocultora e latifundiária com base em uma sociedade escravocrata (CARVALHO, 2002), o que colaborou para a tardia formação da cidadania nesse país, reconhecida como fundamento essencial para a constituição de um Estado Democrático de Direito na CF/88.

Compreende-se como Estado Democrático de Direito um estado que se submete à ordem jurídica estabelecida com base nos valores democráticos voltados aos interesses coletivos e elaborada com o objetivo de transformação desse país.

Diante do complexo caminho percorrido na consolidação dos direitos fundamentais e sociais considerando o contexto histórico brasileiro, destaca-se ser importante apresentar a trajetória da especificidade dos direitos na qual irá se localizar o direito à educação infantil no relativamente “novo” cenário do Estado Democrático de Direito.

1.1 A TRAJETÓRIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

O desenvolvimento do direito é marcado pelo seu tempo na história, segundo Bobbio (2004), os direitos são elaborados e passíveis de exigência devido às características presentes na realidade social, econômica e cultural daquele momento específico. Para a educação infantil, sua relevância vem se constituindo nas últimas décadas.

Assim como os direitos são históricos e, por isso, suas especificidades são marcadas pelas demandas sociais, o direito à educação infantil é estabelecido após um longo processo de lutas, reivindicações e reconhecimento, ocasionado também por uma mudança na compreensão da concepção da educação para as crianças pequenas. Nesse percurso, a creche e a pré-escola percorreram diferentes trajetos com finalidades distintas, e, nesse momento, a questão do direito ao acesso à creche será destacada.

Inicialmente, o atendimento para as crianças bem pequenas acontecia pela via assistencial com função de atender aos filhos de pais trabalhadores, todavia, seu lugar na CF/88 foi resultado do esclarecimento e reconhecimento da sua importância junto à sociedade, fomentado por movimentos sociais e por educadores preocupados com a educação infantil (CURY, 1998).

No Brasil, a questão da normatização sobre a oferta da creche aparece primeiramente na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, tornando obrigatório para as empresas que possuíam em seu quadro de funcionários mais de 30 mulheres com mais de 16 anos, a oferta de creche para o período de amamentação dos filhos dessas funcionárias. Anteriormente, nas Constituições de 1934 e 1937, havia menção de proteção à maternidade e à infância, com caráter de amparo para aqueles com poucos recursos (CURY, 1998).

Entretanto, apenas em 1967, por meio do Decreto-lei n. 229 foram dadas orientações para o suprimento dessa necessidade “[...] por meio de creches distritais mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESI, do SESC, da LBA ou de entidades sindicais.” (BRASIL, 1943, Art. 389, § 2º).

Os estudos de Fúlvia Rosemberg (1984) descrevem o cenário das discussões sobre a questão da creche e observam que, mesmo após a obrigatoriedade pela lei trabalhista da oferta de creche às mães trabalhadoras em 1943, não havia fiscalização da existência desses espaços e muito menos o caráter educacional estava presente nas instituições existentes.

Inicialmente, a creche surgiu com caráter provisório, emergencial, mediante a necessidade de suprir a ausência da mãe que desejava trabalhar ou trabalhava fora de casa. A

instituição acabou absorvendo um caráter assistencialista de má fama, pois na medida em que era considerada como substituta das mães, foi avaliada como ilegítima e, muitas vezes, percebida como usurpadora em competição com o papel da mãe provedora. Sendo assim, a creche não foi estabelecida por meio de políticas universalistas e grande parte da sociedade não se mobilizou a favor da expansão e melhorias dessas instituições (ROSEMBERG, 1984).

A mesma autora afirma que um novo ciclo de expansão e revisão do significado desta instituição ocorreu nas décadas de 1960 e 1970 em vários países, alavancado por movimentos sociais urbanos, entre eles o movimento feminista. As mudanças decorrentes do desenvolvimento nos contextos mais urbanizados, no qual a sociedade vai se tornando mais complexa, resultaram na diminuição de vínculos de solidariedade, os quais não estão mais presentes de maneira a resolver a questão de qual seria o local adequado para as crianças pequenas enquanto seus pais trabalham.

As ações voltadas ao atendimento das crianças pequenas continham caráter de amparo, de caridade, sendo a assistência sua primeira via de atenção. Essa concepção foi sendo alterada à medida que os movimentos sociais e as reivindicações pela melhoria das instituições nas quais as mães trabalhadoras deixavam seus filhos foram tomando amplitude:

Na história da educação das crianças pequenas, as políticas adotadas estimularam a presença de soluções paliativas e/ou alternativas: das iniciativas médico-higienistas do início do século XX, passando pela LBA e órgãos internacionais, como o Unicef, chegando aos movimentos sociais e comunitários dos anos 1970-1980. O atendimento às crianças pobres teve como base o voluntariado e a precariedade de recursos. Assim se organizaram creches domiciliares, creches comunitárias, filantrópicas e até mesmo privadas com fins lucrativos. (NUNES; CORSINO, 2011, p.336).

De acordo com as autoras Patrícia Corsino e Maria Fernanda Rezende Nunes (2011), muitas dessas instituições são frutos de movimentos comunitários e das lutas de mulheres pelo direito a um lugar digno que receba seus filhos enquanto trabalham.

O Movimento de Luta por Creche (1978-1982), formado por feministas e pelo movimento de mulheres revela uma crescente busca por igualdade de direitos, lutavam pela defesa da creche compreendida como mecanismo de garantia de direito à mulher pela igualdade de condições para exercer a sua cidadania e o seu direito ao trabalho. Pois, como explica Maria M. Malta Campos (1986), a guarda e a educação das crianças pequenas recaem sobre a família, especialmente sobre a mãe, fato decorrente da forma de organização social e dos padrões culturais dominantes em nosso país, principalmente no período que antecedeu a CF/88, assim como reivindicavam a responsabilidade do Estado na expansão e na manutenção das creches.

Durante o movimento da Constituinte, Campos (1986) analisa as propostas sobre a questão da educação das crianças de zero a seis anos e ressalta a importância da priorização da condição educativa da creche e da pré-escola de maneira a sobrepor o caráter assistencialista adotado pelas instâncias administrativas até então. O autor destaca ainda a necessidade da adoção de políticas integradas de educação não apenas pela via do direito da mulher trabalhadora, mas também pela do direito da criança.

O deslocamento da responsabilidade das crianças de zero a seis anos da área assistencial para a área da educação, realizado na CF/88 não ocorreu de maneira rápida nem sem divergências, de fato, essa normatização foi prevista somente na LDB/96. Campos (1986) destaca que a discussão da creche esteve mais presente nas pautas dos movimentos das mulheres do que entre os educadores. Havia certo receio por parte da área educacional em acolher as crianças de zero a seis anos porque o então chamado 1º grau não havia sido totalmente universalizado, e o temor estava em ter que dividir os recursos orçamentários, que já eram escassos, com as crianças da creche. A pré-escola já estava sob a ótica educacional, mas não havia previsão de obrigatoriedade nessa época apesar de se pensar em sua universalização.

Campos (1986) destaca a defesa do direito das crianças pequenas na reivindicação da obrigação do estado em ofertar a creche

A defesa das creches nos locais de trabalho e moradia é feita no sentido de garantir a livre opção das mulheres no exercício de sua profissão. A creche deve existir enquanto uma alternativa à disposição das famílias, mas ninguém evidentemente obrigará nenhuma mãe a optar por esta alternativa, e sempre existirão mulheres que preferem outras soluções para a guarda e educação dos filhos, inclusive a de não trabalhar fora (CAMPOS, 1986, p. 59).

O fato de o direito à creche estar presente no documento constitucional no item relativo à educação significava um rompimento, pelo menos ao nível do texto, como afirmou Rosemberg (1984), com o aspecto institucional assistencialista adotado até o momento. Outro argumento selecionado por Campos (1986) desta mesma autora foi a desvinculação da creche como direito apenas da mãe trabalhadora, pois, enquanto direito da mulher, a creche estava associada diretamente às alterações impostas pela sociedade ao trabalho da mulher, o que impedia uma construção no caráter educativo da creche e seu desenvolvimento baseado nas especificidades da área educacional para as crianças pequenas.

Para sensibilizar ainda mais os educadores, Rosemberg (1984) alertava para a necessidade do dever do Estado para com a educação e a guarda da criança de zero a seis

anos, pois assim a oferta da creche não seria mais vista como uma substituta da família, mas sim uma alternativa para as famílias que optassem por ela, o que forçaria a “[...] concepção de que a responsabilidade pela educação da criança pequena não é só da família, mas também da sociedade.” (CAMPOS, 1986, p.59). Outros desafios presentes nessa discussão durante o período da Constituinte foram travados na esfera financeira, referente a quais entes federativos seriam responsáveis pela destinação dos recursos financeiros e disputa entre a destinação das verbas, se para a educação pública e/ou para a educação privada.

O direito à educação no Brasil veio se consolidando nas últimas décadas, e o texto da CF/88 expressou o resultado de muitas discussões e disputas que ocorreram no país desde anteriormente ao momento da Constituinte. Após passar por um processo de discussões e disputas políticas, a inscrição da educação infantil na CF/88 é um importante marco. Segundo Faní Quitéria Nascimento Rehem e Vicente de Paula Faleiros (2013, p.697), “[...] a busca pela universalização do direito à educação infantil, capitaneada por lutas sociais dos movimentos feministas, políticos, populares [...]”, colocou em pauta a emergência da garantia ao direito à educação infantil e sua presença na Carta Magna “[...] conferiu à infância o estatuto de categoria de direitos” (REHEM, FALEIROS, 2013, p.700).

O direito à creche e também à pré-escola são deveres do Estado, que para sua efetivação deve garantir a “[...] educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL, 1988, art. 208, inciso IV). No art. 6º, o direito à creche e à pré-escola estão dispostos como direito dos trabalhadores urbanos e rurais e, no inciso XXV do art. 7º, como “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”. A educação também está posta como “direito de todos” e também é colocada como “[...] dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]” sem mais o caráter apenas assistencial, conforme o art. 7º, pois, a educação deve ser promovida em vistas ao “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988, art. 205).

Para a efetividade desse direito, Cury (1998) destaca a importância do Art. 30 da CF/88, o qual se refere à responsabilidade dos municípios em “[...] VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006)”. E também a descrição no Art. 211, inciso 2º, ao declarar que: “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996)”.

Mesmo com a positivação do direito à educação infantil afirmado no texto da CF/88 e reiterado no Estatuto da Criança e do Adolescente – instituído pelas leis: Lei n. 8.069 de 1990 (ECA/90), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação; Lei n. 9.394 de 1996 (LDB/96), no Plano Nacional de Educação; Lei n. 10.172 de 2001 (PNE/2001-2011), no Plano Nacional de Educação; Lei n. 13.005 de 2014 (PNE/2014-2024) cujas especificidades estão presentes na Resolução n. 5 de 2009, do Conselho Nacional de Educação que estabeleceu Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) e no Marco Legal da Primeira Infância; Lei n. 13.257 de 2016, a qual estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a educação infantil atentando “[...] à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano” (BRASIL, 2016), há inúmeros desafios na efetividade e garantia do acesso a uma educação infantil de qualidade.

O grande desafio se coloca na esfera de como esse direito tem sido garantido, ou não, pelo poder público. A CF/88 também destaca que a educação deve ser assegurada com prioridade absoluta (art. 227) sendo os municípios responsáveis por atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, inciso II).

Os municípios têm como obrigação a garantia do acesso e da permanência de crianças tanto para o ensino fundamental quanto para a educação infantil. Essa especificação é colocada no Art. 206, ao explicitar que o ensino será ministrado com base nos princípios de “[...] igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988, Art. 206, inciso I).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) inclui em seu art. 4º, inciso IV, o atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade¹⁵, mas apresenta como novidade a educação infantil como primeira etapa da educação básica, marco significativo para essa etapa da educação, pois assim, o desenvolvimento de sua identidade passa a ser pensado em aspectos amplificados respaldados pela legislação para ser instituído em escala nacional no sistema educacional e não mais no sistema de assistência social. Confirmando a ruptura com a área assistencial, o texto declara baseado na nova concepção da educação infantil, sua finalidade em proporcionar “[...] o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.” (BRASIL, 1996, art. 29º).

¹⁵ A partir da Lei n. 12.796 de 2013, a idade de atendimento das crianças na educação infantil passou a ser de zero a cinco anos de idade e não mais de zero a seis anos de idade.

O atendimento na educação infantil havia sido previsto inicialmente na CF/88 para as crianças até seis anos de idade, entretanto, mesmo com a alteração da Lei n. 11.114 de 16 de maio de 2005, que tornou obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade, e da Lei n. 11.274 de 6 de fevereiro de 2006, que ampliou a duração do ensino fundamental para nove anos, apenas com a aprovação da Lei n. 12.796 de 4 de abril de 2013 a idade de atendimento das crianças na educação infantil passou a ser de zero a cinco anos de idade e não mais de zero a seis anos de idade no texto da LDB/96.

Mais definições que fortaleceram o caráter de especificidade da educação das crianças pequenas foram trazidas para a educação infantil na LDB/96, como a definição da nomenclatura e o estabelecimento de faixa etária para atendimento, dividindo a educação infantil em duas etapas: atendimento em creche para crianças de zero a três anos e em pré-escolas para as crianças de quatro e cinco anos (BRASIL, 1996, art. 30, inciso I e II). O que significa, de acordo com Rehem e Faleiros (2013), uma ruptura com a tendência histórica de estruturar a educação infantil utilizando o ensino fundamental como modelo. Entretanto, cabe ressaltar que essa inovação legal, segundo Bianca Cristina Corrêa (2007, p. 26), não tem o poder de garantir um melhor padrão de atendimento, pois

[...] dada a falta de recursos para a educação infantil – e por vezes também devido à má fé –, muitos municípios vêm interpretando a lei de forma enviesada: passaram a atender em creches, de período integral, apenas as crianças de 0 a 3 anos e as de 4 a 6, em pré-escolas, de turno parcial ou meio-período.

Muitos avanços na legislação ocorreram em prol da garantia do direito à educação infantil, todavia é de extrema importância a destinação de recursos orçamentários suficientes, pois todos os direitos, especialmente os sociais, demandam financiamento para o seu cumprimento.

O Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1996 foi aprovado em um contexto em que se discutia a ideia de o problema do financiamento da educação ser causado devido à má distribuição dos recursos, e não pela ênfase da necessidade de expansão desses recursos. (GOUVEIA; SOUZA, 2015).

Com a aprovação da Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, a educação infantil foi integrada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Tal iniciativa cria “[...] a expectativa de mais recursos para o atendimento de uma demanda em constante crescimento.” (SILVEIRA, 2010, p.191).

A ampliação da obrigatoriedade e gratuidade do ensino de quatro a 17 anos, estabelecida pela EC 59/2009, decretou a prioridade na distribuição dos recursos públicos para assegurar a oferta da educação gratuita para a faixa etária, devendo ser implementada “[...] progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.” (BRASIL, 2009, art. 6º).

Entretanto, foi o Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei federal n. 13.005 de 13 de junho de 2014, PNE (2014), com vigência de 2014 a 2024, em sua primeira meta, que reafirma o cumprimento da EC 59/2009 apontando para a necessidade do apoio técnico e financeiro da União de maneira a promover a universalização da educação infantil prevendo também a criação de instâncias de colaboração entre os entes federados.

O reconhecimento do direito ao ensino obrigatório e gratuito como direito público e subjetivo (art. 208, § 1º da CF/88) torna a educação como um direito passível de ser exigido individualmente contra o poder público quando negado Clarice Seixas Duarte (2004, p.115).

Apesar da não obrigatoriedade na subetapa da creche, o direito ao acesso às instituições é passível de exigibilidade também para as crianças de zero a três anos. Salomão Barros Ximenes e Ananda Grinkraut (2014) relatam a importância de mobilizações da sociedade civil junto ao Sistema de Justiça sobre a temática, pois, do ponto de vista técnico, a educação infantil (creche e pré-escola), equivalente a um direito público subjetivo, foi consolidada em uma decisão proferida pelo STF em 2005¹⁶ que manifestou o dever do estado em disponibilizar as vagas na educação infantil para todas as crianças de até seis anos de acordo com a procura. Barbara Cristina Hanauer Taporosky (2017, p.21) enfatiza que “[...] por se tratar de uma manifestação do STF reconhecendo o dever do Estado na oferta da educação infantil, serve como precedente para as futuras decisões, a contar daquela data, que seriam proferidas a respeito do tema”.

Contudo, a oferta de atendimento para essa etapa da educação, mesmo com a positivação do direito e com toda a relevância por ser assegurada com prioridade absoluta, vem sofrendo um crescimento, mas que não tem dado conta em atender à demanda necessária para o cumprimento desse direito. O Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: Biênio 2014-2016 apresenta dados que confirmam a persistência da desigualdade no acesso da educação infantil. Foram observados indicadores entre os anos de 2004 e 2014,

¹⁶ A decisão ocorreu devido ao Julgamento do Recurso Extraordinário nº 436.996, no qual o recorrente foi o Ministério Público de São Paulo, e o recorrido, o município de Santo André.

mas, na sequência, apresentam-se os dados de 2014 contendo as características das crianças que frequentam a escola/creche¹⁷ por estarem mais próximos do período atual (TABELA 1).

TABELA 1 - CARACTERÍSTICAS DAS CRIANÇAS QUE FREQUENTAM A ESCOLA/CRECHE, BRASIL, 2014

Faixa etária	Frequentam escola/creche	Urbano	Rural	Branco	Negros	25% mais pobres	25% mais ricos
4 e 5 anos	89,6%	90,4%	85,4%	91,7%	88,0%	86,3%	95,8%
0 a 3 anos	33,3%	36,3%	17,9%	37,7%	29,3%	23,3%	54,7%

FONTE: Organizado pela autora com base no Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: Biênio 2014-2016.

No decorrer dos últimos anos, houve crescimento na oferta das matrículas no Brasil, tanto na pré-escola quanto na creche. Entretanto, deve-se observar que, ao considerar os indicadores de localização de moradia, raça/cor e distribuição de renda, a TABELA 1 apresenta um grande desafio, pois a desigualdade é persistente e demonstra que a porcentagem de crianças que frequentam a escola ou creche é menor entre as que são negras, que moram na área rural e que fazem parte dos 25% mais pobres.

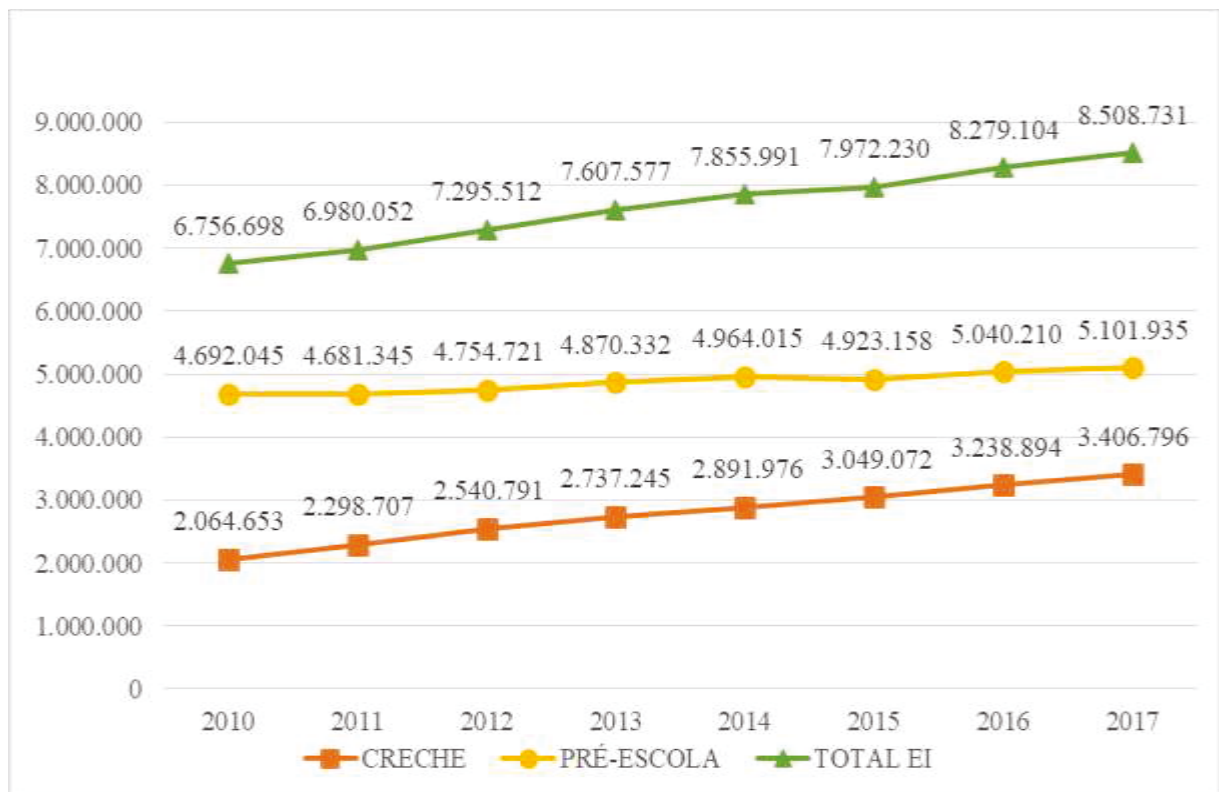
Do relatório de monitoramento das metas do PNE, destacam-se dois aspectos importantes apresentados. Um deles é a questão do aumento da desigualdade entre crianças brancas e negras de quatro e cinco anos que frequentam a pré-escola. Essa desigualdade vinha sofrendo diminuição em pontos percentuais (p.p) desde 2004, período analisado pelo relatório, entretanto houve um aumento desses p.p. no ano de 2013 que era de 1,4 p.p. para 3,7 p.p. em 2014, o que demanda um acompanhamento nos próximos anos para verificação da existência de uma diminuição da frequência das crianças negras dessa faixa etária na escola ou na creche. O outro aspecto relevante está presente nos dados relativos às crianças de zero a três anos. Considerou-se o aumento da frequência nas creches, entretanto, também houve aumento das desigualdades de acesso entre os grupos que foram comparados, tanto no indicador de localização, de raça/cor e de renda, o que revela a necessidade de políticas públicas específicas para redução das desigualdades no acesso à educação infantil, especialmente entre as crianças pequenas.

É fato que as desigualdades estão presentes no acesso à educação infantil, mas há que se considerar o crescimento das matrículas no Brasil, e, ao observar a distribuição das matrículas

¹⁷ O relatório utiliza dados do IBGE/Pnad e aborda no seu questionário se naquela residência existe criança frequentando ou não a escola/creche, não perguntando diretamente sobre a subetapa da educação infantil. A separação é realizada por idade, então, considera-se a idade das crianças entre zero e três anos na subetapa da creche, e as que possuem quatro e cinco anos, na subetapa da pré-escola.

entre 2010¹⁸ e 2017 (GRÁFICO 1), notou-se um baixo crescimento no número de matrículas em números percentuais para as crianças de quatro e cinco anos que foi de 8,74%, sendo o equivalente a 409.890 matrículas a mais desde 2010 nas pré-escolas. Já o crescimento das vagas nas creches chegou aos 65,01% no número de matrículas para as crianças de zero a três anos de idade nesse mesmo período, o que significa 1.342.143 vagas a mais ofertadas nas creches brasileiras.

GRÁFICO 1 - CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL, BRASIL, 2010-2017



FONTE: Elaborado a partir das Sinopses Estatísticas e Notas Estatísticas do Censo Escolar 2017, INEP (2010-2017).

Apesar do aumento significativo de mais de 1 milhão de vagas nas creches brasileiras, deve-se considerar que nesta faixa etária está o maior déficit de atendimento para as crianças de zero a três anos de idade. De acordo com dados do Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: Biênio 2014-2016, no Brasil apenas 33,3% das crianças frequentavam a creche em 2014, o que demonstra a necessidade de grande esforço do poder público para ampliação dessa oferta. Ainda que 89,6% das crianças entre quatro e cinco anos tenham frequentado as pré-escolas no Brasil, esse número demonstra que mesmo com o encerramento

¹⁸ Este ano foi escolhido por ser o primeiro após a aprovação da Emenda Constitucional n. 59 de 2009 que ampliou a obrigatoriedade da educação básica para as crianças de quatro a 17 anos.

do prazo para cumprimento da EC 59/2009 de universalizar esse atendimento em 2016, muitas vagas ainda precisavam ser criadas.

Por isso, os esforços em cobrar do poder público políticas educacionais estruturantes devem ser contínuos para agregar em seu quadro de pessoas mais profissionais docentes, que construam instituições com as especificidades para a educação na infância e promovam contínua formação desses profissionais em busca da garantia do acesso a uma educação infantil com qualidade e que, cada vez mais, as políticas sejam direcionadas para a diminuição das desigualdades na oferta educacional à população infantil.

A cobrança pela ampliação da oferta da educação infantil não deve ser apartada das condições de qualidade que fazem parte do direito para além do acesso, da permanência e da gratuidade (SILVEIRA, 2014). Taporosky (2017, p.67) afirma que para garantir a qualidade é necessário também que se pense “[...] em participação, em negociação, construindo a educação que aquela sociedade, naquele momento, deseja.”.

O reconhecimento da educação infantil na CF/88 demonstrou “[...] algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à Educação Infantil. ” (CURY, 1998, p. 11). Porém, o desafio está na implementação de políticas públicas para o crescimento da oferta do atendimento dessa etapa da educação.

Políticas tais que não ocorrem sem o devido planejamento com a previsão de recursos orçamentários que considere a qualidade do atendimento, assim como um maior investimento principalmente por parte da União, é o que ressalta Ana Paula Santiago do Nascimento (2012) em sua tese, mas não apenas por meio de programas pontuais, sem garantia de continuidade por serem aplicados como políticas de governo, voltados à educação, pois estes por sua natureza não colaboram na expansão de vagas com a devida melhoria de sua qualidade, especialmente os voltados para a creche, de acordo com Bianca Cristina Correa (2011).

Quando se coloca a necessidade de ampliação do atendimento na educação infantil para as crianças como essencial, não se pode considerar apenas a criação de mais vagas nas instituições existentes, pois o direito à educação não prevê apenas a oferta da vaga, mas também que ela deve se processar dentro de padrões mínimos de qualidade, nos termos dos artigos 206 e 211 da CF/88 e nos artigos 3º e 4º da LDB/96.

A CF/88 apresenta, em seu art. 206, princípios de igualdade de condições tanto para o acesso quanto para a permanência na escola (inciso I) e garantia de padrão de qualidade (inciso VII), assim como a valorização dos profissionais da educação (inciso V), dentre outras

questões que só podem ser efetivadas diante de planejamento e destinação orçamentária para tais garantias.

Por meio dos documentos legais que orientam a questão da oferta de qualidade na educação infantil publicados pelo MEC nos últimos anos, podem-se verificar muitos aspectos que não devem desacompanhar a discussão de ampliação das vagas para as crianças pequenas.

Taporosky (2017) apresenta uma análise dos documentos que abordam a questão da qualidade na educação infantil e as diversas dimensões das condições de qualidade observadas por meio de decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça do Brasil em ações coletivas que exigem o direito à educação infantil. Ela categorizou condições de oferta para a educação infantil em alguns aspectos como: proximidade da residência e transporte público; apoio técnico e financeiro dos estados; infraestrutura; construção; profissionais; número de crianças por adulto, por turma e dimensão mínima; jornada e carga horária; currículo; dentre outros aspectos que ajudam a materializar o que faz parte das condições da oferta na educação infantil que também estão descritas em vários documentos legais no Brasil.

Alguns documentos enfatizam a diminuição da desigualdade na oferta e promovem a equidade e igualdade de oportunidades, como os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006a) apresentados em dois volumes que servem de referência para as instituições que ofertam a educação infantil. No mesmo ano, foram lançados os Parâmetros Básicos de Infraestrutura dos Estabelecimentos de Educação Infantil (BRASIL, 2006b) que são referência não apenas à construção das novas instituições, mas também à manutenção pensando em uma melhoria constante da qualidade nos espaços desses ambientes, enfatizando a participação da comunidade nessa discussão, assim como a participação das crianças e valorização de suas opiniões quanto a um espaço que lhes é especialmente destinado.

Já uma visão mais detalhada desses parâmetros com objetivo de melhorar a qualidade da oferta da educação infantil com foco na autoavaliação das instituições é encontrada nos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009). O documento foi elaborado para diagnosticar como está a qualidade, com base em aspectos que respeitem os direitos fundamentais das crianças e ajudem a construir uma sociedade mais democrática (BRASIL, 2009). Levam-se em consideração aspectos importantes, como o respeito: aos direitos humanos fundamentais; ao reconhecimento e à valorização das diferenças de gênero, étnico-racial, religiosa, cultural e relativas a pessoas com deficiência; ao meio ambiente, o desenvolvimento de uma cultura de paz e a busca por relações humanas mais solidárias; à legislação educacional brasileira, que define e regulamenta a política da educação infantil nos

âmbitos federal, estadual e municipal; e aos conhecimentos científicos sobre o desenvolvimento infantil, a cultura da infância, as maneiras de cuidar e educar a criança pequena em ambientes coletivos e a formação dos profissionais de educação infantil (BRASIL, 2009, p.14).

A Resolução n. 5, de 17 de dezembro de 2009 do CNE/CEB (Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Básica), fixa com força normativa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação. As diretrizes apresentam definições sobre educação, criança, currículo e proposta pedagógica, dentro das concepções sobre a educação infantil, estabelecendo: a obrigatoriedade da matrícula para as crianças que completam quatro e cinco anos até a data de 31 de março na educação infantil, ou seis anos após essa data; que a oferta de vagas seja próxima à residência das crianças; que a jornada parcial possua carga horária mínima de quatro horas diárias; e que a jornada integral ofereça sete horas diárias.

São apresentados requisitos para as propostas pedagógicas assegurarem o respeito: à diversidade; às especificidades das crianças indígenas e outros povos; às infâncias do campo; à organização de espaço e tempo; às práticas pedagógicas, tendo como eixo central as interações e as brincadeiras; às condições para o trabalho coletivo; à utilização de avaliações para acompanhar o desenvolvimento das crianças; e também, pensando na continuidade do processo de ensino-aprendizagem, à importante articulação com o ensino fundamental (BRASIL, 2010).

Todas essas características, especificidades e aspectos devem ser considerados para a orientação e a elaboração de políticas públicas, desde seu planejamento e execução até a avaliação da qualidade na oferta da educação infantil (BRASIL, 2010). É necessário que haja um esforço coletivo desde a elaboração das políticas para ampliação da oferta da educação infantil com qualidade até uma busca constante de melhoria do que já vem sendo ofertado. Esses documentos legais fornecem orientações sobre as especificidades da educação das crianças pequenas, e vale lembrar que o esforço para essa melhoria das condições da qualidade na educação infantil envolve muitos atores:

[...] de toda a comunidade: familiares, professoras/es, diretoras/es, crianças, funcionárias/os, conselheiras/os tutelares, de educação e dos direitos da criança, organizações não governamentais (ONGs), órgãos públicos e universidades, enfim, toda pessoa ou entidade que se relaciona com a instituição de educação infantil e deve se mobilizar pela melhoria de sua qualidade. (BRASIL, 2009).

Os documentos legais que organizam e normatizam a educação infantil no Brasil servem de base e são referências, entretanto, a destinação de recursos específica para a melhoria na qualidade e na ampliação dessa oferta é necessária e tem colaborado para tal

ampliação, como é o caso da Ação Brasil Carinhoso (PEREIRA, 2017) e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)¹⁹.

Contudo, o Plano Nacional de Educação de 2001 foi aprovado com vetos sobre a questão do financiamento para o cumprimento das metas, fato que o transformou em “letra morta” na prática, conforme palavras de José Marcelino de Rezende Pinto (2006).

O PNE (2014-2024) não recebeu veto na meta de financiamento para seu cumprimento, todavia, dois anos após sua aprovação, o país sofre um golpe que destituiu o governo que o havia aprovado e que tende a causar dificuldades na ampliação dos recursos para a educação por meio da aplicação de restrições orçamentárias para os próximos 20 anos com a aprovação da PEC 241, culminando na Emenda Constitucional n. 95 de 2016, conhecida como a emenda do “teto dos gastos”.

Em um cenário de grande dívida histórica da sociedade brasileira para com a educação infantil, como anunciava Rosemberg (2007), logo após a aprovação do Fundeb, é importante compreender como ocorreram os avanços e retrocessos em relação ao financiamento da educação infantil.

1.2 A IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO PARA A OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL COM CONDIÇÕES DE QUALIDADE

Desde a Constituição Federal de 1934 (CF/34), a ideia de vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação foi construída. Porém, ao longo do século XX, o cenário de instabilidade no Brasil em meio à ditadura civil e militar de acordo com Andrea Barbosa Gouveia e Angelo Ricardo de Souza (2015, p. 47) “[...] fez com que a perspectiva de financiamento público da educação só se consolidasse com o processo de redemocratização na década de 1980, primeiro por meio da Emenda Calmon e depois de forma definitiva no texto constitucional de 1988”.

Na CF/88 foi estabelecido que a União deve aplicar anualmente no mínimo 18% da receita resultante de impostos, descontadas as transferências aos entes governamentais

¹⁹ O Proinfância visa prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios que efetuem o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborarem o Plano de Ações Articuladas (PAR), de forma a garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública.

subnacionais. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar 25% para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no Brasil, inclusive dos recursos provenientes de transferências constitucionais entre os entes governamentais (BRASIL, 1988, art.212).

O orçamento público está organizado na CF/88, no art. 165, o qual disciplina o Poder Executivo como responsável pela elaboração da proposta orçamentária do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), e também descreve que a aprovação destas leis deve ocorrer pela atuação do Poder Legislativo em cada esfera da federação.

De acordo com Simony Rafaeli Quirino (2012, p. 49), todas as despesas do Poder Público, incluindo os recursos destinados à educação, devem constar no “[...] PPA como diretrizes gerais, na LDO como diretrizes orientadoras para o conjunto de receitas e despesas anuais e, enfim, na LOA onde efetivamente deverão estar contemplados, de modo detalhado, os recursos necessários e as fontes possíveis para poderem ser realizadas.” A autora destaca que os recursos destinados à educação devem obedecer a vinculação constitucional ao mesmo tempo em que se relacionam com as metas e prioridades fixadas nas leis orçamentárias (QUIRINO, 2012).

Além dos 25% que devem ser aplicados pelos municípios em MDE²⁰, outros recursos são destinados à educação que não fazem parte dessa vinculação, dentre eles está o salário educação, que de acordo com Gouveia (2012), é uma importante fonte de financiamento, sendo seus recursos provenientes da contribuição social e pode ser aplicado em programas como o da merenda escolar, por exemplo. Quirino (2012, p.50) elenca outros recursos destinados à educação que não fazem parte da vinculação e que são os advindos

[...] de convênios, projetos e programas vinculados ao Governo Federal, em especial por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE; da receita de incentivos fiscais; da possibilidade da criação de outras contribuições sociais a serem determinadas em lei pela União, bem como outros recursos que possam vir a ser previstos em leis específicas.

No caso municipal, esses recursos devem ser aplicados na educação infantil e no ensino fundamental e suas modalidades. Mas nem sempre a educação infantil esteve priorizada nas discussões relacionadas aos recursos destinados para a educação (NASCIMENTO, 2012).

²⁰ Para conhecer quais despesas são consideradas como MDE, observar os artigos 70 e 71 da LDB/96, os quais definem esta questão em relação aos recursos financeiros destinados à educação.

Após poucas discussões com a sociedade (GOUVEIA; SOUZA, 2015), no ano de 1996 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) pela Emenda Constitucional n. 14, porém, ela focalizava seus recursos no ensino fundamental. Teve uma vigência com duração de 10 anos, o que ocasionou um período de restrição de recursos para a educação infantil. É interessante observar que mesmo num período de contexto de garantia dos direitos às crianças pequenas, iniciado na CF/88 e sistematizado na LDB/96, na qual a educação infantil passa a ser primeira etapa da educação básica, de acordo com Ana Lúcia Goulart de Faria (2005), o recurso existente não foi suficiente para a oferta e a expansão de uma educação infantil de qualidade.

Num próximo momento, segundo Gouveia e Souza (2015), com a criação do Fundeb, aprovado em 2006, iniciou-se um novo ciclo da política educacional brasileira, em uma perspectiva de crescimento econômico, o que possibilitou discussões a respeito da ampliação dos recursos para o financiamento da educação.

A inclusão da creche como beneficiária dos recursos do Fundeb ocorreu devido à forte pressão da sociedade articulada pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), após a manifestação chamada de movimento: “fraldas pintadas” (FARIA, 2005). Mesmo sem haver consenso, outro movimento foi iniciado em 2007 e tinha como objetivo incluir na redistribuição do fundo as matrículas das creches filantrópicas conveniadas aos municípios e estados, pois de acordo com Maria Luiza Rodrigues Flores (2010, p.32), no nível municipal “[...] esse repasse já vinha acontecendo através dos convênios entre prefeituras e entidades de caráter filantrópico”.

Nesse cenário de lutas e de conquistas para a garantia da educação infantil, com a questão da sua inserção no financiamento da política de fundos, o Fundeb proporcionou, pelo seu mecanismo de vinculação, uma “[...] proteção ao patamar de investimentos, uma vez que anualmente há um montante mínimo, que pode ter algumas flutuações, pois é um percentual da receita de impostos, porém, são mantidos patamares relativamente estáveis de investimento” (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p.48).

Como o Fundeb é um fundo estadual vinculado ao sistema de arrecadação tributária, em um país como o Brasil com tamanha desigualdade na produção de riquezas entre seus estados, os municípios oriundos das regiões mais pobres acabam por ficar com as menores parcelas dedicadas para a educação (GOUVEIA; SOUZA, 2015).

O Fundeb teve como objetivo ajudar na redução das desigualdades entre as diferentes regiões do Brasil. O papel equalizador do fundo “[...] é viabilizado exclusivamente pela

complementação da União, uma vez que cada unidade federativa possui seu próprio fundo, que não repassa recurso para outra.” (PINTO, 2015, p. 104).

De acordo com Pinto (2015), os países que possuem escolas menos desiguais apresentam melhor qualidade na educação, sendo o desafio para a melhoria da qualidade educacional a redução da segmentação e da distribuição das crianças e jovens pelas escolas.

A priorização de um investimento maior na educação seria resultado de esforço e respostas traduzidas nas decisões políticas de aplicação dos recursos, entretanto, as crianças e adolescentes estão inscritas em proteção de absoluta prioridade de acordo com o art. 227 da CF/88, o qual dispõe que a educação, entre outros direitos, deve ser assegurada com absoluta prioridade:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 65, de 2010). (BRASIL, 1988, art. 227 grifos meus).

A absoluta prioridade é reforçada no art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 (ECA/90), quando esclarece que a garantia da prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) **destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.** (BRASIL, 1990, art. 4º, grifos meus).

Ao estar explícito na legislação que a educação deve receber absoluta prioridade, inclusive nas formulações de políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos, os esforços na implementação de ações públicas deveriam ser direcionados para atender as necessidades das crianças e dos adolescentes, por exemplo, a construção de instituições para educação infantil (SILVEIRA, 2014).

Porém, o atendimento ao ensino fundamental tem sido priorizado em relação à educação infantil nos municípios, por ser a etapa considerada obrigatória por mais tempo na história educacional brasileira. Segundo as pesquisas de Nascimento (2012), essa etapa foi a que recebeu mais recursos destinados à educação entre os anos 2001 e 2009, reflexo da política de financiamento do Fundef, sendo a educação infantil a que menos recebeu.

Sendo assim, a existência das filas de espera por vagas nas creches e pré-escolas praticamente em todos os municípios brasileiros demonstram a insuficiência das políticas desenvolvidas frente à enorme demanda por esse atendimento. Inúmeros argumentos que demonstram as dificuldades financeiras do ente federativo municipal na garantia de um direito social são apresentados pelos municípios como justificativa para a não ampliação das instituições de educação infantil, conforme afirma Silveira (2010, p.13):

Uma das principais alegações para a não concessão da vaga refere-se à falta de recursos financeiros para a expansão do atendimento em educação infantil. Os municípios também argumentam dificuldades impostas pela legislação fiscal. Justificam que obedecem aos preceitos da LRF e que esta lei limita as despesas com pessoal e, portanto, a ampliação depende da contratação de mais funcionários e que em muitos casos não seria possível.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar N. 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, limitando a despesa total com pessoal a 54% da receita corrente líquida no Poder Executivo municipal. De acordo com as autoras Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Marta Ferreira Santos Farah, Natasha Borges Sugiyama (2014), essa lei promove impacto sobre a ação municipal em relação às creches, como se fosse um freio para a expansão das creches, pois alega-se impossibilidade de ampliar seu quadro de profissionais da educação quando o limite de gastos com pessoal é atingido.

Esse argumento dos municípios deve ser superado, pois muitas vezes a gestão se apoia no limite da LRF ao invés de procurar outras soluções, por exemplo pressionar a questão da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, podendo ser uma alternativa para a garantia do direito à educação infantil. A discussão poderia ser ampliada se houvesse um esforço para discutir o orçamento público para além da questão de enxugamento ou limite de despesas, que anda no sentido oposto da ampliação da garantia dos direitos sociais (GOUVEIA, 2014).

Há muito que se busca para a melhoria da qualidade da oferta da educação infantil, entretanto, não tem como não considerar o real crescimento no número de matrículas nessa etapa da educação, mesmo com pouco repasse da União e com o limite da LRF, a educação infantil vem crescendo, ora com mais força, em outros momentos com menor intensidade, o importante é investir em esforços visando ao que pode ser feito e pensando em um movimento de ampliação de vagas e na busca da melhoria da qualidade, para que essa oferta amplifique seu crescimento.

Para tanto, sem dúvida, é necessário aumentar os recursos destinados à educação e também à educação infantil, pois os valores que chegam via Fundeb têm assegurado a educação que vivenciamos, com muita desigualdade, deixando de fora aqueles que mais precisam que são as crianças pequenas pobres e negras. De acordo com a Nota Técnica da Fineduca n. 1/2016, a implementação do CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial) é uma estratégia central para que os padrões básicos de qualidade da educação sejam assegurados, pois

[...] o valor recebido no âmbito do Fundeb pelos estados e municípios mais pobres não é estabelecido por qualquer critério de qualidade, mas tão somente pelo grau de pobreza do ente federado e da complementação da União de, no mínimo – mínimo que vira máximo – um montante correspondente a 10% dos valores que o conjunto de estados e municípios aportam ao fundo. (FINEDUCA, 2016).

O CAQi, segundo Pinto (2015), “[...] nasce de um esforço pioneiro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação com o objetivo de transformar em políticas concretas duas determinações legais”. Uma delas é o art. 211 da CF/88, o qual trata da organização de seus sistemas de ensino em forma de regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e no seu inciso 1º aponta para a responsabilidade da União:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela EC n. 14/1996).

E a outra é o art. 4º da LDB/96, o qual define o dever do Estado em efetivar a educação escolar pública por meio da garantia de: “[...] IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Esta é a base para a discussão sobre a implementação do CAQi, com vistas a possibilitar a utilização do Custo Aluno Qualidade (CAQ), “[...] que seria um passo seguinte em busca de uma qualidade sem adjetivos.” (PINTO, 2015, p. 101).

Por meio de discussão e pesquisa com diversos atores da área educacional – dentre eles: gestores educacionais, profissionais da educação, pais estudantes e especialistas –, de acordo com Pinto (2015), definiram-se um conjunto de valores de custo aluno para as diversas etapas e modalidades de educação. Os valores do CAQi foram baseados “[...] na definição dos insumos mais importantes para os processos de ensino-aprendizagem (salários, jornada de

trabalho, razão estudantes/professor, prédios e equipamentos, materiais de consumo e serviços) [...]” (PINTO, 2015, p.108).

Ao analisar (TABELA 2) os valores calculados²¹ para a creche em comparação com o Fundeb e o valor estimado do CAQi, compreende-se a resistência dos municípios, dada a insuficiência de recursos, sendo eles os entes federativos com menor capacidade tributária e com mais responsabilidade (SILVEIRA, 2014) para a ampliação de suas creches.

TABELA 2 – COMPARAÇÃO ENTRE O VALOR DO CAQi E O VALOR MÍNIMO ESTIMADO DO FUNDEB PARA ALGUMAS ETAPAS DE ENSINO (R\$), 2012

	CAQi	Fundeb (valor mínimo)	A/B
Creche (tempo integral)	8.288	2.427	3,42
Pré-escola (tempo integral)	3.209	1.867	1,72
Ensino Fundamental anos iniciais - urbano	3.060	1.867	1,64
Ensino Fundamental anos finais - urbano	2.997	2.054	1,46
Ensino Fundamental anos iniciais - rural	5.058	2.147	2,36
Ensino Fundamental anos finais - rural	3.868	2.241	1,73
Ensino Médio	3.082	2.241	1,38

FONTE: Pinto (2015, p. 108).

Diante de altos valores é possível ter uma ideia de “[...] quão distante o Fundeb está de assegurar um patamar mínimo de qualidade como aquele definido pelo CAQi” (PINTO, 2015, p.108). A creche e o ensino fundamental dos anos iniciais na área rural são os mais onerosos para o município. O investimento na creche deveria passar de três vezes o valor que é investido pelo Fundeb para chegar ao valor calculado pelo CAQi.

Entretanto, de acordo com Ximenes (2015, p.28), o “[...] reconhecimento do Custo Aluno Qualidade (CAQ) no novo Plano Nacional de Educação (PNE) deve ser destacado como um dos principais avanços jurídico-institucionais da nova legislação”. A questão do financiamento da educação é discutida no PNE (2014-2024) em sua meta 20, que, no conjunto de suas estratégias de implementação, estabelece um compromisso para elevar progressivamente os investimentos públicos em educação pública até o equivalente a 10% do PIB, com o objetivo de superar as desigualdades de base e de garantir o padrão de qualidade do ensino em termos de insumos e de financiamento.

A implementação do CAQi, que estava prevista para acontecer em até dois anos após o início da vigência do PNE (2014-2024) devendo ser progressivamente reajustado até a

²¹ Os cálculos do autor foram baseados no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, usando valores do Produto Interno Bruto (PIB) per capita de 2011, para os valores do CAQi, e da Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012, para os valores do Fundeb.

implementação plena do CAQ de acordo com a estratégia 20.6 da meta 20, ainda não foi instituída. Houve até a tentativa de um juiz do Maranhão²² em fazer cumprir-se a implementação do CAQi, entretanto a liminar foi derrubada após a Advocacia-Geral da União (AGU) recorrer a decisão ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1). Os argumentos utilizados alegaram que essa decisão “causaria grave lesão à economia pública, com risco de paralisação de diversas políticas públicas federais, já severamente atingidas por contingenciamentos no ano de 2017”²³.

Pinto (2015, p. 114) afirma que a “[...] única forma de viabilizar essa expansão será mediante um novo pacto federativo no qual a União passe a ter um papel mais proeminente no financiamento da educação básica”. Independentemente se o repasse de recursos seja ampliado após uma reforma do Fundeb ou da implementação do CAQi para chegar aos valores do CAQ, o ideal acordado em declarado na Lei n. 13.005/2014 do PNE (2014-2024) é ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014, Meta 20).

Apesar de a garantia do direito à educação e demais direitos sociais depender do investimento de recursos para sua efetivação, a destinação do orçamento público é fruto de disputa no campo da política, o que de acordo com Silveira (2013) possibilita o direcionamento dos recursos para áreas priorizadas pelos nossos governantes, o que demonstra a “[...] necessidade de discussão acerca da relação entre o orçamento público e a garantia do direito à educação [...]” (p.384), pois, o “[...] reconhecimento judicial dos direitos proclamados em nossa legislação não deve se tornar inviável quando a sua efetivação estiver relacionada aos limites orçamentários.” (SILVEIRA, 2013, p. 384).

Por isso, a procura pelo sistema de justiça tem crescido em busca da exigibilidade do direito ao acesso à educação infantil. Apresentar-se-á a seguir, por quais meios, instituições e instrumentos judiciais e extrajudiciais essa exigibilidade tem sido provocada.

²² Em decisão publicada em 15/8/2017, o Juiz Federal José Carlos do Vale Madeira, do Maranhão, determinou “a imposição de obrigação” para que a União, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), homologue a Resolução da Câmara de Educação Básica do CNE 08/2010. O prazo para a homologação é de 60 dias. Com isso, os parâmetros e valores do CAQi devem ser adotados até a conclusão dos trabalhos da Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do CAQi-CAQ, definido na Portaria MEC 142/2016. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/17-08-2017-13-39-justica-determina-que-mec-homologue-e-implemente-a-resolucao-cne-08-2010-adotando-os-parametros-e-valores-do-caqi-custo-aluno-qualidade-inicial>>. Acesso em: 05 set. 2017.

²³ Notícia disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2017/12/18/justica-derruba-liminar-que-aumentaria-gastos-de-r-270-bi-com-educacao-atraves-do-fundeb.ghtml>>. Acesso em: 16/ jan. 2018.

1.3 A EXIGIBILIDADE DO DIREITO AO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL

A importância de o direito à educação estar declarado e ser efetivado é destacada por Cury (2014, p.65), pois “[...] 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 século a ser superada”. Ou seja, diante da insuficiência de políticas públicas que supram as carências de oferta educacional, essa dívida para com os cidadãos, mesmo que diminuída nos últimos anos, ainda está presente e carece de cumprimento, pois é uma questão de direito declarado, e, junto a esses direitos, a CF/88 definiu instituições e mecanismos de exigibilidade na esfera do sistema de justiça para que se possa recorrer ao Poder Judiciário como meio legal em busca da garantia do direito ao atendimento educacional em creches e pré-escolas (SILVEIRA, 2014).

Os direitos passam por construções dentro de sua temporalidade, e, assim como o conceito de infância se constitui sob diferentes perspectivas no decorrer da história, a questão do acesso à justiça também percorre sua trajetória até alcançar seu protagonismo e relevância na formação do Estado Democrático de Direito.

Nas últimas décadas, diante da violação dos direitos humanos ao redor do mundo, Varun Gauri e Daniel M. Brinks (2008) apontam para o aumento do acionamento da justiça em busca de ações efetivas sobre os responsáveis em promover uma resposta eficaz reivindicando especialmente direitos relacionados à saúde e educação, fato possível diante da positivação desses direitos nas constituições promulgadas em vários países.

Esse aspecto é um dos fatores que explica o crescente protagonismo da intervenção judicial nos dias de hoje, muitos direitos positivados, todavia nem todos sendo efetivados, como no caso da falta de vagas na educação infantil. Entretanto, o fortalecimento das instituições do sistema de justiça e dos instrumentos judiciais e extrajudiciais tem favorecido a busca pelos processos de exigibilidade para a garantia dos direitos dos cidadãos, os quais têm aumentado nos últimos anos (SILVEIRA, 2015).

A atuação do judiciário é requerida quando o poder público demonstra apatia ou incapacidade para atender às demandas dos grupos sociais, levando-o a “[...] interferir na política pública e nas condições da sua efetivação” (SOUSA SANTOS, 2007, p.18). Essa atuação do judiciário só é possível diante da abertura democrática reforçada pela CF/88 que prevê a existência de instituições que colaboram para a exigibilidade dos direitos, dentre eles o educacional.

As instituições responsáveis pelo acesso à justiça têm ocupado um papel nesse cenário, pois, como responsáveis pela defesa da garantia dos direitos da sociedade, sua atuação revela as dificuldades e possibilidades diante desse processo de judicialização da educação (SILVEIRA, 2014).

A CF/88 descreve tanto o Ministério Público (art. 127) quanto a Defensoria Pública (art. 134) como instituições permanentes e essenciais tendo como atribuição, a prestação de assistência jurídica atuando como instrumentos de acesso à justiça. A defesa dos direitos das crianças por meio da atuação dessas instituições, como o Ministério Público, também está observada no ECA/90 (art.70), e o direito ao acesso à educação especificamente é descrito na LDB/96 (art. 5º) como direito público e subjetivo, podendo ser acionado pelo Ministério Público e demais órgãos legais, como a Defensoria Pública, para exigir do poder público a garantia do direito quando não for cumprido.

Quando as instituições de justiça são procuradas pela sociedade para reclamar o descumprimento de seu direito, os membros dessas instituições dispõem de instrumentos que podem ser administrativos ou extrajudiciais (inquéritos civis, realização de audiências públicas e termos de ajustamento de conduta) e judiciais (mandado de segurança, ação civil pública e a ação de improbidade administrativa) para atuar no processo de exigibilidade desse direito.

Arantes (2011) afirma que deve haver um esforço para privilegiar os instrumentos extrajudiciais ou administrativos na tentativa de solucionar a questão da falta de vagas na educação infantil, pois, quando os instrumentos judiciais são utilizados, pode haver limites em sua execução.

Um dos instrumentos extrajudiciais mais utilizados para a exigibilidade do direito à educação infantil pelo Ministério Público do Paraná, de acordo com a pesquisa de Marina Feldman (2017), é o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Segundo a autora, esse instrumento possui características interessantes, pois parte para uma via de caráter conciliatório, que se dá fora do sistema judicial, o que significa um caminho menos moroso e dispendioso. Outro aspecto do TAC citado pela autora é a possibilidade de abertura do diálogo entre poder público e o Ministério Público, assim como outros entes convidados à mesa de negociação. (FELDMAN, 2017).

No caso do uso do Mandado de Segurança para pedidos de vagas individuais que não consideram a qualidade em seus argumentos, mas apenas a garantia do acesso a qualquer custo, as decisões judiciais favoráveis aos pedidos individuais por vagas em creche podem acarretar superlotação das classes da educação infantil quando desrespeitado o número de

crianças por professor, por exemplo, no caso do município de Araucária - PR analisado por Silva (2016).

O mesmo pode acontecer quando o instrumento utilizado é a ação de Obrigação de Fazer, pois o uso dele disciplina que “[...] o juiz deverá conceder a tutela específica requerida e ainda determinar providências concretas que assegurem o resultado prático daquela ação.” (MASSON, 2015, p. 68). De acordo com o autor, a utilização desse tipo de ação é bastante comum para a exigibilidade do direito à educação infantil, por ser uma “[...] ação judicial manejada com o objetivo de compelir o ente público a matricular uma criança na rede pública de ensino, uma vez configurada a omissão do ente passivo.” (p. 68).

Já as ações coletivas, como a ACP, que apesar de o aspecto da coletividade favorecer a garantia do direito para maior número de crianças, é um instrumento que pode ser lento, pois seu processo, não raramente, é prolongado por anos até chegar a uma decisão final que nem sempre é favorável ao cumprimento do direito. A educação tem sido exigida via judicial em sua maior parte por meio de instrumentos judiciais e de caráter individual, no caso via Mandado de Segurança²⁴ de acordo com levantamento sobre decisões judiciais do Sistema de Justiça no Paraná. (SILVEIRA, 2015).

A descrição dos pedidos judiciais encaminhados ao Sistema de Justiça e os argumentos utilizados nas decisões judiciais, nem sempre favorecem a questão da qualidade na educação, especialmente quando somente se prevê o acesso ao atendimento (TAPOROSKY, 2017). Quando uma decisão judicial privilegia alguns em detrimento de outros que aguardam na fila de espera, fere-se o princípio da igualdade de direitos. Outro aspecto negativo das decisões individuais é observado quando as crianças matriculadas por decisão judicial sofrem discriminação pelos professores devido a uma falta de clareza sobre o processo, resultando na culpabilização da criança que apenas é vítima da situação (GONÇALVES; SILVEIRA, 2016).

Os estudos de Adriana Dragone Silveira (2015), de Silva (2016) e de Taporosky (2017) demonstraram que o fato de a ampliação do acesso à educação infantil ter ocorrido muito mais pela via da exigibilidade judicial pode prejudicar a qualidade da oferta dessa etapa da educação no caso de não se considerar aspectos específicos como número de alunos por turma, número de crianças por adulto, infraestrutura adequada, já que o pedido aborda apenas a questão da vaga de maneira descontextualizada. Mas também, foram observados aspectos

²⁴ O Mandado de Segurança admite aquilo que parte da doutrina denomina de “técnica antecipatória”, que, nos termos do artigo 7º, inciso III, da Lei 12.016/09, serve para satisfação imediata do direito.

positivos nos trabalhos de Arantes (2011), Oliveira (2011) e Lusiane Ferreira Gonçalves (2015) que considera eficaz a pressão, por exemplo, do Ministério Público, sobre a gestão municipal para que se ampliem as vagas para as crianças, fiscalizando a previsão dessa política no planejamento do município.

Entretanto, deve-se considerar que as ações individuais também buscam garantir igualdade frente àquele que conseguiu a vaga. Neste sentido, é importante destacar o caráter isonômico das ações coletivas, pois atendem a um número maior e indistintamente, principalmente quando elas incidem sobre o planejamento e articulam o pedido de vagas às condições de qualidade (SILVEIRA, 2010; ARANTES, 2011).

Independentemente das medidas utilizadas para a exigibilidade do direito à educação, sendo ela por via judicial ou extrajudicial, coletiva ou individual, há recorrência nessa questão devido à insuficiência de cumprimento do direito ao acesso à educação infantil. Pela falta da implementação de políticas públicas suficientes para atender a essa demanda, buscando uma igualdade de atendimento, parte da população segue recorrendo ao Sistema de Justiça, pois não encontra solução procurando diretamente as instituições de educação infantil, responsáveis pela oferta das vagas.

O aumento da exigibilidade do direito à educação é possível também pelo fato de se haver estabelecido constitucionalmente o direito à educação infantil assim como o direito por acesso à justiça por meio de instrumentos jurídicos e instituições responsáveis pelo atendimento judicial, o que demonstra a busca pela efetivação de um Estado Democrático de Direito, sendo que, deste, compreende-se a necessidade de organização voltada para se atingir os objetivos da CF/88

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, art. 3º).

De acordo com Ada Pellegrini Grinover (2013, p.128), o Estado passa a ser Democrático de Direito quando seus objetivos são “[...] elaborar e executar políticas públicas visando à alteração da realidade social”. Para o Estado Democrático de Direito ser estabelecido, Duarte (2014, p.114) afirma ser essencial a implementação de políticas públicas, sendo estas “[...] objeto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente”, entretanto, o “[...] grande desafio é conter os abusos causados pela inércia estatal no cumprimento do dever de realizar prestações positivas” (p.114).

Com a promulgação da CF/88, em momento de redemocratização do país, Luís Roberto Barroso (2009, p.3) afirma que “[...] o ambiente democrático reavivou a cidadania, dando maior nível de informação e de consciência de direitos a amplos segmentos da população, que passaram a buscar a proteção de seus interesses perante juízes e tribunais”, considerando uma das primeiras causas da judicialização. Ao mesmo tempo, houve a expansão do Poder Judiciário com a ampliação institucional do Ministério Público e crescente presença da Defensoria Pública nos estados brasileiros, o que proporcionou um aumento da demanda por justiça em nossa sociedade (BARROSO, 2009).

A relação direta entre a justiça e a educação, de acordo com Cury e Ferreira (2009), é reflexo da consolidação dos direitos sociais após a CF/88. O reconhecimento da educação como direito social e público subjetivo e tanto da criança quanto do adolescente como sujeitos de direitos possibilitou a busca pela garantia e efetividade desses direitos por meio do acesso à justiça. Esses mesmos autores elencaram diversos tópicos relacionados aos direitos educacionais que, quando não satisfeitos pelos responsáveis públicos, podem ser questionados judicialmente.

Vários elementos do direito à educação estão previstos na CF/88, como a universalização do acesso e da permanência da criança e do adolescente na escola, o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade, o acesso às escolas próximas da residência e uma educação com padrão de qualidade. Se tais direitos não forem garantidos pelo poder público, eles passam a ser objeto de análise e julgamento do Poder Judiciário quando este é provocado pelo próprio interessado (aluno e/ou responsável) via advocacia particular, Ministério Público, defensores públicos ou Conselho Tutelar.

No decorrer dos últimos anos, essa temática vem sendo levada cada vez mais aos tribunais de justiça (CORREA, 2014; PINTO, 2014; SILVEIRA, 2015; TAPOROSKY, 2017). A pesquisa de Silveira (2015) analisa as decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Paraná relacionadas à educação, entre os anos de 1995 e 2014. Dentre os resultados, observa o aumento do número de pedidos judiciais, tanto individuais quanto coletivos, por vagas na educação infantil. De acordo com a pesquisadora, a realização dessas ações ocorreu devido ao planejamento estratégico do Ministério Público, tanto na seara judicial quanto extrajudicial, direcionado à questão da ampliação de vagas para a população infantil.

Oliveira (2011), ao analisar a atuação do Ministério Público e o processo de judicialização, ressalta o papel da Defensoria Pública na garantia do direito à educação infantil, pois ela foi a instituição que mais encaminhou pedidos para a Vara da Infância e da Juventude em Juiz de Fora-MG:

[...] a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais é o local de onde saem as maiores demandas para a Vara da Infância e Juventude de Juiz de Fora. Dos oito mandados de segurança encaminhados, dois eram para a concessão de vagas no Ensino Fundamental, enquanto que os outros seis eram para concessão de vagas para matrícula e frequência em creche. (OLIVEIRA, 2011, p.137).

A Defensoria Pública também é uma instituição legitimada para a promoção dos direitos humanos, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV²⁵ do art. 5º desta Constituição Federal. (BRASIL, 1988, art. 134).

No Paraná, a Defensoria Pública não possui sede em todas as comarcas, o que deixa a maioria dos municípios do estado sem a prestação do serviço de acesso à justiça gratuita. Os defensores públicos do Paraná assumiram suas funções ao final de 2013, além disso, assim como em outros estados do Brasil, há um grande déficit no número dos defensores em atuação. Mesmo assim, é uma importante instituição para a garantia do direito ao acesso à justiça aos mais pobres, que infelizmente são os mais prejudicados na garantia de acesso aos direitos sociais.

²⁵ CF/88, art. 5º. LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

2 O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NO ACESSO À JUSTIÇA E NA GARANTIA DO ACESSO AO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

De acordo com o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: Biênio 2014-2016 (BRASIL, 2016), a população mais pobre é quem mais sofre com a falta de políticas públicas voltadas para os direitos sociais, mesmo com o direito declarado, muitos deles não são atendidos. Diante dessa violação de negação de direitos, cabe às instituições do Sistema de Justiça proporcionar o acesso ao direito por meio do acesso à justiça. Todavia, foi um longo caminho até a chegada da institucionalização estatal do acesso à justiça para as pessoas mais pobres no Brasil. Em um Estado Democrático de Direito, no qual os direitos sociais devem ser garantidos, é importante o papel do Sistema de Justiça para a defesa e cobrança pela efetivação desses direitos (MUÑOZ, 2006).

2.1 O ACESSO AO SISTEMA DE JUSTIÇA NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Compreendendo o Estado como uma relação social, estruturado nas lutas de classes e condensado nas contradições da realidade moderna de Nicos Poulantzas (1980), percebe-se o dissenso nas questões políticas, econômicas e sociais dentro do Estado Democrático de Direito, que, no caso brasileiro, estabeleceu na CF/88 o consenso possível traduzido na positivação de direitos fundamentais e sociais com vistas à transformação social e desenvolvimento de sua nação em torno da garantia desses direitos para com seus cidadãos.

Com o surgimento dos Estados liberais após a queda dos regimes absolutistas tanto na Europa quanto nos Estados Unidos no final do século XVIII, o papel da justiça foi profundamente transformado, pois há um reconhecimento de sua autonomia como função estatal²⁶ mas também como poder de Estado²⁷, como afirma Rogério Bastos Arantes (2007), todavia, em ambos os casos, a promoção da separação de poderes para um combate à monarquia absolutista e a garantia de direitos assegurada tornaram-se características

²⁶ Para este caso o autor utiliza a França como exemplo e coloca que nesse país não houve uma valorização do judiciário, mas sim uma supremacia ao Poder Legislativo. As funções do judiciário se restringiam a prestar justiça em conflitos particulares.

²⁷ No caso dos Estados Unidos, a organização da tripartição dos poderes eleva o judiciário à condição de poder político, “[...] capaz de se colocar entre o governo e o cidadão, na defesa dos direitos individuais deste último (principalmente o direito à propriedade).” (ARANTES, 2007, p.84).

determinantes para a elaboração de uma Constituição que demarcasse o então Estado liberal produzindo bases para a emersão do Poder Judiciário.

Ao considerar o ponto de vista econômico, Arantes (2007) destaca o importante papel do direito e valorização da justiça devido ao “[...] desenvolvimento das relações comerciais e de produção e também a gradual implantação do capitalismo [...]” o que acarretou a profissionalização crescente da magistratura e do Direito, sendo este o “[...] principal instrumento de racionalização da vida social e econômica” (ARANTES, 2007, p. 82).

Não há como negar que o presente papel da justiça no desenvolvimento dos Estados, inicialmente necessário para a resolução de problemas entre interesses privados, vai sofrendo um alargamento e ampliando sua estruturação, chegando até nos dias de hoje à proteção dos direitos difusos e coletivos²⁸. O papel da justiça torna-se relevante quando há uma mudança de perspectiva na organização do Estado como instituição de “[...] manutenção da ordem e garantia das liberdades e passa a instrumento de redução das desigualdades sociais, por meio da intervenção econômica e da prestação de serviços públicos cada vez mais abrangentes” (ARANTES, 2007, p. 99).

Para que as ações voltadas ao desenvolvimento de um estado inspirado em um modelo de Estado de bem-estar social, como afirma Celia Lessa Kerstenetsky (2012), possuam em seu núcleo programas convertidos em direitos, é necessário que instituições para a garantia desses direitos também sejam estruturadas. A justiça é uma instituição fundamental num Estado Democrático de Direito, sendo necessárias algumas ações para a concretização do estado de bem-estar social. Vitor Burgo (2013, p.79) destaca que

[...] para o Estado alcançar os objetivos da República (art.3º CF/88) deve garantir aos cidadãos instrumentos judiciais de busca pelo cumprimento de seus direitos, deixando de ser um Estado Social de Direito para se tornar um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Contudo, são necessárias algumas medidas judiciais para assegurar o cumprimento dessas ações. Apesar do importante papel da justiça para a garantia do direito, o seu acesso não está plenamente disponível, dificultando assim o alcance da cidadania, pois sem a democratização do acesso à justiça, o cidadão se vê privado do alcance do espaço voltado

²⁸ Os interesses difusos são compartilhados por um grupo indeterminado de lesados, como alguns direitos do consumidor, do meio ambiente e do patrimônio público, por exemplo, já os interesses coletivos se caracterizam quando os interesses são compartilhados por um grupo determinado de lesados (SILVEIRA, 2010).

para a solução de disputas e para garantia dos direitos de primeira, segunda e terceira geração (SADEK, 2013).

Na luta pela garantia dos direitos, a atuação das instituições do sistema de justiça é de grande importância, especialmente quando uma dessas instituições, no caso a Defensoria Pública, é criada pelo Estado com o propósito de democratizar o acesso à justiça especificamente para a população mais pobre (negros e as crianças pequenas) que sofre constantemente com a violação de seus direitos fundamentais e sociais. Mesmo com importante função visando à democratização do direito ao acesso à justiça, a criação da instituição é marcada por diversos obstáculos em sua implementação que serão apresentados a seguir.

2.2 O ACESSO À JUSTIÇA E A INSTITUIÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL

Há grande distância entre o que está proposto como direitos ao cidadão na legislação vigentes e a realidade. Carvalho (2013) aponta para as várias dimensões da cidadania, a qual, para ser plena, deveria combinar a garantia da liberdade, da participação e da igualdade para todos, entretanto, o desdobramento destes em direitos civis, políticos e sociais, depende de sua garantia baseada “[...] na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos.” (CARVALHO, 2013, p.9).

Sadek (2009) destaca que o acesso à justiça é a porta de entrada para a cidadania, servindo de caminho para a garantia da participação de seus membros para com os bens e serviços de uma sociedade. Já para Marshall (1967), a educação das crianças está diretamente ligada à cidadania, sendo tal o elemento inicial, fazendo com que o desenvolvimento dos cidadãos seja estimulado em sua própria formação.

Assim como o direito à educação, o direito ao acesso à justiça também está na lista dos direitos fundamentais, e a CF/88 organiza, em seu capítulo IV, as funções essenciais à justiça e especifica as atribuições das instituições e dos responsáveis pelo acesso à justiça, como o Ministério Público (Seção I); a Advocacia Pública (Seção II); a Advocacia (Seção III) e a Defensoria Pública (Seção IV). Para a exigibilidade do direito, além da necessidade primordial em se ter consciência de sua existência, estes direitos podem ser exigidos em diferentes dimensões, tanto social quanto política, e também de maneira jurídica.

A exigibilidade do direito pode acontecer via pressão social, quando um conjunto de pessoas se organiza para requerer algum direito que vem lhes sendo negado. Isso pode ocorrer de diferentes maneiras, por meio de protestos, de passeatas, de atos públicos, de abaixo-assinados, de debates, pela entrega de panfletos, organização de *sites*, *blogs*, envio de *e-mails* e de cartas dirigidas a políticos, órgãos públicos e à sociedade em geral (PLATAFORMA DHESCA BRASIL E AÇÃO EDUCATIVA, 2011).

Também a exigibilidade pode ocorrer pela via política ou institucional, quando são necessárias algumas ações de incidência utilizando mobilizações sociais constantes em favor de legislações e políticas públicas capazes de efetivar, na prática, os direitos reconhecidos pela CF/88 e demais leis. Esse tipo de exigibilidade requer o monitoramento permanente de tais políticas e normas para que sejam evitados retrocessos e descumprimentos tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo. (PLATAFORMA DHESCA BRASIL E AÇÃO EDUCATIVA, 2011).

A exigibilidade pela via jurídica, também chamada de justiciabilidade, ocorre quando se utiliza as possibilidades oferecidas pelo sistema de justiça diante da negativa de um direito e pode ocorrer pelas vias administrativa ou judicial, por exemplo. A exigibilidade pela via administrativa se dá na escola, em conversa com a diretoria ou coordenação de ensino, na busca pela secretaria municipal ou estadual de educação, no Conselho Tutelar, em Conselhos ou Comissões específicas que defendem a garantia do direito ou no Ministério da Educação. Pela via judicial é necessário acessar a justiça com o apoio de órgãos públicos como o Ministério Público e a Defensoria Pública, entidades sociais de defesa e também pode ocorrer pela via da advocacia privada (PLATAFORMA DHESCA BRASIL E AÇÃO EDUCATIVA, 2011).

Diante dos meios e das instituições de acesso à justiça, destacar-se-ão o contexto histórico em que o direito ao acesso à justiça foi reconhecido e de que maneira ocorreu a instituição da Defensoria Pública no Brasil o estabelecimento das suas funções para ajudar na compreensão da atual conjuntura de limites e dificuldades que podem ser consequências da trajetória do reconhecimento do direito ao acesso à justiça, especialmente para as pessoas mais pobres.

Um esforço para descrever e aprofundar os meios de acesso à justiça em termos mundiais teve seu auge nas décadas de sessenta e setenta do século XX de acordo com os estudos de Cappelletti e Garth (1988) sobre questão de acesso à justiça. Esses autores desenvolveram uma pesquisa denominada “Projeto de Florença”, cujo objetivo era realizar uma radiografia mundial em termos de acesso à justiça, entretanto, compararam-se as formas

de acesso à justiça apenas em alguns países industrializados do hemisfério norte. Esse estudo envolveu pesquisadores de vários países e levou à caracterização do movimento de acesso à justiça em três ondas, identificando-as como barreiras que deveriam ser superadas a fim de que as pessoas mais carentes pudessem ter seus direitos garantidos, rumo à posição de cidadãos.

A primeira onda aconteceu quando foi iniciado um processo de assistência judiciária²⁹ aos pobres, com um viés econômico-financeiro do beneficiário, mesmo de maneira ineficiente, com advogados particulares que prestavam os serviços, sem a intervenção do Estado.

A segunda onda amplia o direito ao acesso à justiça, saindo do foco individual e apontando para a representação dos interesses difusos. As noções sobre processo civil que atuavam para resolver conflito de interesse privado entre duas partes passaram a ser reconsideradas quando os direitos pertencentes a um grupo, ao público geral ou a um segmento público começaram a ser discutidos. Assim, as reformas de vários conceitos foram necessárias, como as “[...] legislativas e importantes decisões dos tribunais estão cada vez mais permitindo que indivíduos ou grupos atuem em representação dos interesses difusos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.19).

Na terceira onda, há uma busca por simplificar os procedimentos de ampliação do acesso à justiça, de acordo com Sadek (2014), trata-se da criação de meios extrajudiciais e da admissão destes para a resolução de conflitos. Entretanto, no Brasil, a autora elenca alguns obstáculos para a ampliação do acesso à justiça, sobretudo “[...] os relacionados à formação, à mentalidade dos operadores do direito e culturais, também obstruem o desenvolvimento das demais ondas.” (SADEK, 2014, p.58).

Uma quarta onda, idealizada por Kim Economides, citado por Pedro González, (2017, p.24) “[...] se refere às dimensões éticas e política da administração da justiça – apontam para a busca dos ideais de efetivação dos direitos humanos e do respeito à autodeterminação das minorias, bem como à função de educação em direitos (art. 4º, III, LC n. 80/94).”.

O Brasil não foi um país elencado pelo Projeto de Florença, entretanto, de acordo com Alves (2005), uma professora chamada Barbara Yanow Johnson apresentou estudos sobre o

²⁹ O termo assistência judiciária está relacionado às primeiras ações estatais voltadas para a garantia do acesso à justiça em termos de isenção de custas (justiça gratuita). A assistência jurídica já tem significado mais amplo, pois abrange também a orientação e consultoria jurídica, inclusive de caráter preventivo, inclui meios extrajudiciais e alternativos para solução de conflitos juntamente com a conscientização acerca dos direitos da cidadania. (ALVES, 2005).

acesso à justiça na América Latina e também em outros continentes (Ásia e Oceania), mas ao analisar a questão na Argentina, a professora comenta o sistema brasileiro e reconhece no Brasil um sistema de acesso à justiça mais elaborado do que o da Argentina. Alves (2005, p. 267) apresenta o relato da professora em sua livre tradução³⁰:

O Brasil tem um dos mais elaborados sistemas legal/constitucional de assistência judiciária. A Constituição Brasileira é uma das poucas no mundo inteiro que explicitamente garante aos litigantes em processo cível, assim como aos acusados de crimes, a assistência de um advogado e a gratuidade de justiça. As garantias constitucionais são ampliadas por dispositivos legais que estendem o benefício às áreas criminal, civil, militar e trabalhista. Além do mais, a legislação federal determina que cada Estado deve manter um programa de assistência legal. Nas áreas mais populosas, isso tem resultado na contratação de advogados de tempo integral. O maior desses programas está localizado em São Paulo e em 1969 contava com 115 advogados assalariados.

Um artigo escrito por um advogado norte-americano, Peter Messitte (1968), relatando a história e a prática da assistência judiciária no Brasil, também destaca o país como exemplar no sistema de acesso à justiça quando comparado com o dos Estados Unidos. O enfoque dado à assistência judiciária pelo autor é de caráter histórico e contribui para a compreensão de como o movimento decorreu no Brasil.

Tanto Messite (1968) como Alves (2005) afirmam que a defesa das pessoas pobres nos tribunais era considerada obra de caridade e com traços marcantes de religiosidade desde o início da colonização portuguesa no Brasil. De acordo com Messitte (1968), apenas em 1841 surgiram as primeiras leis³¹ que deram passos à proteção jurídica dos pobres, anteriormente, encontram-se as Ordenações Filipinas³² como primeiros traços de assistência judiciária no Brasil, mas também este importou de Portugal a praxe forense de que os advogados deviam ajudar aos pobres que os solicitassem.

Um dos juristas da época e presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), Nabuco de Araújo, propôs a implantação de um serviço de assistência judiciária a cargo do IAB, o qual foi aceito em 1866, todavia, certo de que não bastava agir por impulso de

³⁰ Cf. JOHNSON, Barbara Yanow. "A Synopsys of the Principal Legal Aid Developments outside Europe and North America" In: CAPPELLETTI, Mauro; GORDLEY, James & JOHNSON Jr., Earl. *Toward Equal Justice. A comparative study of legal aid in modern societies*. Milão/Dobbs Ferry (N.Y.), Giuffré/Oceana, 1975, p. 648. Apud Alves (2005).

³¹ Lei n. 261, de 3 de dezembro de 1941, Art. 99 e Regul. 120, de 31 de janeiro de 1842, Arts. 469 e 471.

³² No seu texto apresentava aos dizeres da época, o que, hoje, denominamos afirmação de pobreza. Vigoram (o quê?), no Brasil, até finais de 1916, por força da Lei de 2º de outubro de 1823. Livro III, Título 84, § 10. (MELO, 2007).

caridade, como era o costume, demonstrava preocupação com a falta de leis para garantir o acesso dos pobres aos tribunais.

Logo após a Proclamação da República do Brasil, é aprovada, por meio do Decreto 1.030 de 14 de novembro de 1890³³, a instituição de uma comissão de patrocínio gratuito dos pobres na área criminal e na cível pelo Ministro da Justiça, sendo pela primeira vez a assistência judiciária consagrada por órgão governamental.

Outro decreto relevante foi o de n. 2.457 de 8 de fevereiro de 1897, considerado, de acordo com Alves (2005, p. 278), o “[...] primeiro serviço de natureza pública para atendimento jurídico dos necessitados na história do país. ”. Nele, foi instituído o serviço de assistência judiciária para o Distrito Federal (Rio de Janeiro à época), que alavancou uma padronização de todas as leis estaduais sobre assistência judiciária posteriormente. O instituto de assistência judiciária era constituído por uma Comissão Central e por várias Comissões Seccionais, conforme pesquisa de Larissa Weyne Torres de Melo (2007).

Alves (2005) destaca o decreto por apresentar características de vanguarda pela inegável influência na legislação dos dias de hoje no Brasil sobre os critérios de concessão da gratuidade de justiça, trazendo ainda a definição de pessoa pobre: “toda pessoa que, tendo direitos a fazer valer em juízo, estiver impossibilitada de pagar ou adiantar as custas e despesas do processo sem privar-se de recursos pecuniários indispensáveis para as necessidades ordinárias da própria manutenção ou da família”, conceito que de certa forma ainda é utilizado.

Até 1900, Alves (2005) afirma que apesar de a experiência do serviço no Distrito Federal (Rio de Janeiro) de assistência jurídica ter demonstrado maior eficiência e ser mais apropriado, os advogados privados continuaram oferecendo patrocínio gratuito aos pobres como uma obrigação moral da profissão. A promulgação do Código Civil em 1916 proporcionou certo avanço em alguns Estados, pois estes realizaram algumas reformas nos seus Códigos de Processo Civil, adotando princípios mais modernos do processo civil da época, figurando, assim, o instituto da assistência judiciária (ALVES, 2005).

Após a criação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) pelo Decreto n. 20.784, de 14 de dezembro de 1931, um novo enfoque foi estabelecido no ordenamento jurídico nacional: “[...] o poder público implicitamente reconhecia a existência de um direito subjetivo

³³ Decreto 1.030 de 14 de novembro de 1890: Art. 176. O Ministro da Justiça é autorizado a organizar uma comissão de patrocínio gratuito dos pobres no crime e cível, ouvindo o Instituto da Ordem dos Advogados, e dando os regimentos necessários.

do cidadão à assistência judiciária.” (ALVES, 2005, p.280). A assistência judiciária deixava de ter caráter caritativo e passa a assumir feição jurídica, dando a entender o reconhecimento da existência do direito do cidadão a tal assistência, saindo então da responsabilidade da classe dos advogados, vindo a ser reconhecida como obrigação do poder público.

Messite (1968) enfoca que o advogado, a partir de então, tinha como uma firme obrigação o cumprimento do patrocínio gratuito, inclusive sob pena de multa caso não o cumprisse, o que teve caráter positivo na questão de ampliação da discussão sobre a propagação da assistência judiciária. O autor afirma que

[...] o fortalecimento da classe advocatícia perante o resto do país garantia a propagação de qualquer idéia que fôsse considerada pela classe. Assistência Judiciária logo se tomou uma dessas idéias. Segundo a Ordem, ela não deveria ser a preocupação, nem ficar sob a responsabilidade de uma só classe; era tão importante que merecia a atenção e recursos de todo o país. Dessa maneira, a assistência judiciária juntou-se à onda crescente de inquietação sôbre os direitos individuais que caracterizava a época dos 30. (MESSITTE, 1968, p.135).

A assistência judiciária no Brasil toma novos rumos a partir da Constituição de 1934, pois, segundo Alves (2005, p. 281), “[...] deixava de ser um ônus legalmente imposto à classe dos advogados, passando a ser reconhecida como obrigação do poder público.”. A partir de então, a descrição do direito ao acesso à justiça para a pessoa pobre esteve presente ou ausente nas constituições brasileiras e demais legislação (QUADRO 1):

QUADRO 1 – TRAJETÓRIA LEGAL DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

ANO	LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
1934	Constituição de 1934 Título III, Capítulo II, Art. 113 – Inciso XXXII	“A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxa e selos.”.
1935	Lei de São Paulo	Criou o 1º serviço governamental de assistência judiciária no BR, com advogados de plantão remunerados pelo governo.
1937	Constituição de 1937 Art. 122, n.11	Retirada a assistência judiciária. Assegurada apenas a garantia do direito de defesa.
1939	Código de Processo Civil de 1939	Contemplou, ao seu tempo, em Capítulo próprio, as regras básicas da Justiça Gratuita que, 11 anos depois, foram consubstanciadas na Lei n. 1.060, de 05 de fevereiro de 1950.
1946	Constituição de 1946 Art. 141, § 35.	“O poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados”.
1950	Lei Federal n. 1.060, de 05 de fevereiro de 1950	Consolida as provisões sobre assistência judiciária, que estavam espalhadas nos vários códigos.
1967	Constituição de 1967 Art. 150, § 32	“Será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei”.
1969	Emenda Constitucional n. 1/69 - Art. 153, § 32	Repetia o constante na Constituição de 1967: “Será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei”.
1981	Provimento n. 210, de 28 de maio	Advogados dativos designados pelos juízes do Conselho da Justiça Federal.
1988	Constituição de 1988 Art. 134. art. 5º, inciso LXXIV	“O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

FONTE: organizado pela autora a partir de Messitte (1968); Alves (2005) e Melo (2007).

O fato de a assistência judiciária ter adentrado na Constituição em 1934 demonstra, de acordo com Messitte (1968, p.136), que dificilmente ela seria esquecida, pois fazia parte então “[...] do regime de garantias e direitos essenciais à vida política e social da comunidade”.

Entretanto, com o golpe de Estado de 1937 e o regime ditatorial de Getúlio Vargas, uma nova Constituição é promulgada, saindo de seus termos a assistência judiciária. Novamente, o princípio adentra nos termos da Constituição de 1946, no período pós II Guerra Mundial e de redemocratização do Brasil.

O ano de 1950 marca um passo importante sobre a assistência judiciária às pessoas pobres. A Lei n. 1.060 de 05 de fevereiro daquele ano, apesar de não apresentar grandes alterações, agrega diversas normas a respeito da assistência judiciária em um só documento, facilitando a aplicação da lei em qualquer modalidade de processo. Essa lei e mais os termos descritos no art. 141 da Constituição de 1946 levaram alguns estados a criarem serviços públicos de assistência judiciária e adaptar as leis já existentes às novas regras estabelecidas (ALVES, 2005).

Messite (1968) aborda em suas considerações as questões práticas acerca da assistência judiciária após 1950. Na tentativa de cumprir a lei, a partir da década de 1950, várias práticas surgiram para prestar o serviço gratuito de acesso à justiça ao pobre. O autor chama a atenção para a diversidade entre os estados e municípios desse atendimento, por isso aborda os programas de maneira mais geral, categorizando os serviços lembrando que as comarcas possuem alguns destes serviços, geralmente um ou outro, mas não todos.

- (1) Atendimento “espontâneo” e nomeação pelo juiz;
- (2) Atendimento pela Ordem dos Advogados;
- (3) Órgãos públicos – municipais, estaduais e federais;
- (4) Faculdades de direito;
- (5) Organizações beneficentes;
- (6) Organizações de classe – militares, trabalhadores e programas sindicais.

Quase todos os estados, exceto Santa Catarina, providenciaram algum desses tipos de serviço específico de assistência judiciária durante a vigência da Constituição de 1967. Alves (2005) aponta que, mesmo durante o regime militar, o serviço de assistência judiciária foi implantado no âmbito da Justiça Militar e abrangia apenas a garantia da defesa, geralmente de soldados acusados que não pudessem arcar com as despesas de um advogado.

Não tendo sido criado nenhum serviço público que promovesse adequadamente a assistência judiciária para os necessitados perante os tribunais federais, Alves (2005) aponta para o esquema precário de utilização dos advogados dativos³⁴ indicados por juízes para defender as causas das pessoas carentes, na forma do Provimento n. 210, de 28 de maio de 1981, do Conselho da Justiça Federal. Dentre as falhas, o autor descreve a “[...] total ausência de sintonia com os dispositivos legais e constitucionais pertinentes, estava o modo pelo qual se dava a seleção do advogado e sua respectiva remuneração.” (ALVES, 2005, p. 287). Apenas a Justiça Militar tratava da assistência judiciária como um direito do cidadão que deveria ser garantido pelo poder público. Nos demais órgãos, como a Justiça do Trabalho, as pessoas dependiam dos sindicatos de classe; na Justiça Eleitoral não havia nenhum serviço prestacional gratuito de assistência judiciária.

Alves (2005) destaca que apesar do longo período de regime político de exceção, desde a segunda metade da década dos anos de 1960 até início dos anos de 1980, houve desenvolvimento durante um processo lento de amadurecimento de um modelo institucional para prestação de serviço de assistência judiciária e jurídica. Tal constatação ficou evidente com a eleição da Assembleia Nacional Constituinte. Houve muitos congressos e seminários “[...] de estudos onde foram se consolidando as ideias e diretrizes gerais que, ao final, vieram a se firmar no texto constitucional de 1988” (ALVES, 2005, p. 288).

Com a promulgação da CF/88, inicia-se uma nova fase da assistência judiciária no Brasil. Uma das inovações foi a oficialização do modelo que deveria ser adotado em âmbito nacional para a prestação do serviço público em cumprimento do art. 5º inciso LXXIV. Outra novidade é o estabelecimento da assistência jurídica integral de caráter mais amplo e não mais apenas judiciária³⁵. Alves (2005, p. 294) esclarece que

No novo texto constitucional, a expressão “assistência jurídica” veio substituir a antiga expressão “assistência judiciária”, alargando-lhe o sentido e a abrangência. Não se limitava mais ao patrocínio gratuito da causa pelo advogado e à isenção de todas as taxas, custas e despesas, inclusive com peritos.

³⁴ Advogados dativos são contratados e indicados pelo governo para prestar serviço aos réus que não possuem recursos para a contratação de um advogado privado.

³⁵ A assistência judiciária envolve o patrocínio gratuito da causa por advogado. Deve ser oferecido pelo Estado, mas que pode ser desempenhado por entidades não estatais, conveniadas ou não com o poder público. Já a assistência jurídica, engloba a assistência judiciária, por envolver também serviços jurídicos não relacionados ao processo, tais como orientações individuais ou coletivas, o esclarecimento de dúvidas, e mesmo um programa de informação a toda comunidade. (PIERRI, 2008).

As instituições consideradas como essenciais à justiça, como o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública foram enumeradas no Capítulo IV referente à estrutura do Poder Judiciário na CF/88. A Defensoria Pública foi mencionada pela primeira vez na história constitucional do Brasil: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do Art. 5º, LXXIV”. (BRASIL, 1988, art. 134).

2.3 CARACTERIZANDO A DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, as Defensorias Públicas foram instituídas na CF/88 como órgão essencial à administração da justiça, sendo sua principal função, prestar assistência jurídica integral e gratuita para a população que comprove a insuficiência de recursos financeiros para pagamento de um advogado e das despesas de um processo judicial, no caso da necessidade deste. Da sua disposição:

A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (BRASIL, Art. 134, redação dada pela Emenda Constitucional n. 80, de 2014).

A organização desta instituição está estruturada em âmbito nacional pela Defensoria Pública da União que atua nos graus e instâncias administrativas federais, junto à Justiça Federal, do Trabalho, Militar e Eleitoral, bem como junto aos Tribunais Superiores (Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal). Na esfera estadual, é representada pelas Defensorias Públicas do Distrito Federal e dos Estados que atuam nos graus e instâncias estaduais, junto aos Tribunais de Justiça de cada território (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

As normas gerais para a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios foram publicadas primeiramente em 1994 pela Lei Orgânica Nacional, por meio da Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro. Entretanto, apenas após a aprovação da Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como a

“Reforma do Poder Judiciário”³⁶, a Defensoria Pública é desvinculada do Poder Executivo, recebendo autonomia funcional e administrativa, podendo a partir de então elaborar sua proposta orçamentária, e também trabalhar de modo independente, o que possibilitou-lhe liberdade para expor suas dificuldades jurídicas e orçamentárias e evidenciar a necessidade da igualdade de condições com as demais instituições essenciais à justiça, além de poder fazer parte dos foros que discutem estratégias para a ampliação do acesso à justiça, de acordo com Haman Tabosa de Moraes e Córdova (2014).

Outras importantes alterações para a sua efetivação como instituição viabilizadora do acesso à justiça ocorreram em 2007, com a edição da Lei n. 11.478, de 15 de janeiro de 2007, que conferiu legitimidade à Defensoria Pública para a propositura de ACP, em 2009, por meio da Lei Complementar n. 132, que alterou alguns dispositivos da Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, em relação a sua organização.

Dentre as alterações, o art. 3º descreve os princípios institucionais da Defensoria Pública, sendo eles a unidade, a indivisibilidade³⁷ e a independência funcional³⁸, aspectos que descrevem o caráter autônomo que a Defensoria Pública deve ter em relação aos demais órgãos estatais.

Outro resultado positivo para a atuação da Defensoria Pública ocorreu em 2015, com o Código de Processo Civil que “[...] além de prever um título específico para a mesma, prestigiou a atuação institucional em inúmeros dispositivos e garantiu a sua participação em novos institutos processuais.” (GONZALÉZ, 2017, p. 28). Essas alterações explicitam seus

³⁶ Considerada como uma divisora de águas do ponto de vista da relação entre o Poder Judiciário e a sociedade, a EC 45/2004, por introduzir importantes ferramentas para o aperfeiçoamento da qualidade do serviço público prestado pelos magistrados em prol do jurisdicionado brasileiro. Alguns exemplos de mudanças: a criação dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público; a autonomia de Sessão do Conselho Nacional de Justiça; defensorias públicas estaduais; a possibilidade de federalização de crimes contra os direitos humanos, a constitucionalização dos tratados e convenções internacionais sobre o tema, o fortalecimento da garantia da imparcialidade dos magistrados e a criação da repercussão geral como requisito para o conhecimento do recurso extraordinário; dentre outras importantes alterações que, a um só tempo, fortaleceram a atividade judicante e aproximaram-na do dia a dia da população, que passou a observá-la com mais atenção e, consequentemente, com maior senso crítico. (CÓRDOVA, 2014).

³⁷ “A unidade e a indivisibilidade permitem aos membros da Defensoria Pública substituírem-se uns aos outros, obedecendo as regras legalmente estabelecidas, sem qualquer prejuízo para a atuação da instituição, ou para a validade do processo. E isto porque cada um deles é parte de um todo, sob a mesma direção, atuando pelos mesmos fundamentos e com as mesmas finalidades. A unidade, todavia, não implica a vinculação de opiniões. Nada impede que um Defensor Público que venha a substituir o outro tenha entendimento diverso sobre determinada questão e, portanto, adote procedimento diferente daquele iniciado pelo substituído”. (MORAES, Sílvio Roberto Mello. Princípios Institucionais da Defensoria Pública. São Paulo, RT, 1995, p. 22).

³⁸ Independência funcional significa dizer que os defensores públicos são plenamente independentes no exercício de suas atividades funcionais, no que se refere aos aspectos e estratégias de natureza técnico-jurídicas de que pretendam se valer para levar a cabo a assistência e o patrocínio dos interesses das partes que estiverem sob seus cuidados. (ALVES, 2005, p. 362).

objetivos, que vão além da garantia do acesso à assistência judiciária. Segundo Gustavo Augusto Soares dos Reis (2009, p.48), a Defensoria Pública

[...] almeja ainda contribuir, na medida do possível, para a emancipação social, inclusive por meio de atuação extrajudicial. É imperioso ressaltar que tal atuação, pode-se dizer, abrange tanto a promoção da mediação de conflitos – atividade ligada à chamada terceira onda de acesso à Justiça –, que auxilia sobremaneira para o desafogamento do Poder Judiciário, como a orientação jurídica e a educação em direitos.

A atuação da Defensoria Pública pode direcionar suas funções para a proteção do direito à educação, desde orientar as pessoas para que se conscientizem de seus direitos até a sua exigibilidade utilizando os instrumentos judiciais atribuídos para uso em suas funções, conforme descritas no artigo 4º da Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (BRASIL, Lei Complementar n. 132, de 7 de outubro de 2009):

- I - prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; [...]
- III - promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; [...]
- VII - promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;
- VIII - exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal;
- IX - impetrar habeas corpus, mandado de injunção, habeas data e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução;
- X - promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;
- XI - exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;
- XXII - convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais. [...].

A criação das Defensorias Públicas não ocorreu de forma rápida e passiva nos estados. Houve a organização de movimentos sociais, sindicatos e grupos da sociedade civil exercendo pressão contra os governos, reclamando essa implantação e participando de forma ativa da elaboração da redação dos projetos de lei em andamento nas assembleias legislativas estaduais a respeito da criação das Defensorias Públicas; além disso, continuaram colaborando com as lideranças e os membros das Defensorias conforme foram sendo instituídos. (MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL, 2013).

Com a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário pelo Ministério da Justiça em 2003, foi estabelecida, como prioridade em suas ações, a produção de dados capazes de auxiliar o planejamento necessário para as transformações da justiça brasileira, com o objetivo de subsidiar a promoção do debate sobre o aprimoramento das instituições jurídicas brasileiras³⁹. Para isso, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep), foi lançado em 2004 o primeiro “Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil”. De acordo com o Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, Sérgio Rabello Tamm Renault:

O trabalho pretende lançar luzes sobre a instituição jurídica alçada à condição de função essencial à justiça pela chamada Constituição-Cidadã, e por ela incumbida da prestação da assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004).

Até o momento, foram lançados quatro Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil, nos anos de 2004, 2006, 2013 e 2015 com o objetivo de monitorar as transformações operadas na Defensoria Pública nos últimos anos. O estudo apresenta um levantamento do perfil institucional, da universalização do serviço, das despesas e remuneração e da atuação e produtividade das Defensorias Públicas. O estudo também agrega informações relevantes sobre o perfil demográfico e sociológico dos defensores públicos. (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006).

O IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015) confirmou a presença de mudanças significativas para sua institucionalidade, como a reestruturação das Seções relativas ao Capítulo das Funções Essenciais à Justiça e especialmente a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 45 de 2004, que garante legalmente a autonomia administrativa e financeira para sua atuação, e também a importância da Emenda Constitucional n. 80 de 2014 que especificou a necessidade da ampliação do número de defensores públicos nas Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal, os quais deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais num prazo de oito anos (até 2022) e, segundo o art. 98 da CF/88,

³⁹ A Secretaria da Reforma do Judiciário foi extinta em março de 2016 tendo suas atribuições transferidas para a Secretaria Nacional de Justiça. Artigo publicado no jornal: O Estado de S. Paulo na terça-feira (29/3) de 2016, por Sérgio Renault, Pierpaolo Cruz Bottini e Maria Tereza Sadek. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mar-30/fim-secretaria-reforma-judiciario-perda-importante>>. Acesso em: 30 out. 2017.

devem priorizar o atendimento nas regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

Contudo, os dados do PNUD demonstraram que no Brasil as diferenças regionais no acesso à justiça são muito grandes⁴⁰, assim como as demais desigualdades na oferta de serviços como a educação e saúde. Dessa forma, há variabilidade considerável na distribuição de defensores públicos no país:

Em média, cada uma das Defensorias Públicas Estaduais possui 227 Defensores, quantidade significativamente superior à média encontrada em 2008, quando as instituições possuíam cerca de 190 Defensores. Contudo, esse número varia de 38 Defensores Públicos, no estado do Rio Grande do Norte, a 771 profissionais, que compõem o quadro de Defensores no Rio de Janeiro, a Defensoria Pública mais tradicional do Brasil. (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 44).

Para o cálculo do déficit do número de defensores públicos no Brasil (TABELA 3), considera-se o público-alvo a ser atendido. Nesse caso, leva-se em conta a proporção de 10.000 pessoas da população acima de 10 anos de idade com renda familiar de até três salários mínimos por defensor⁴¹ para que o serviço público seja de qualidade, de acordo com o Mapa da Defensoria Pública no Brasil (2013).

TABELA 3 – RAZÃO DE DEFENSORES PÚBLICOS ESTADUAIS E POPULAÇÃO-ALVO POR ESTADO, 2008 e 2014

(continua)

UF	2008	2014		
	Defensores Públicos ativos	Defensores Públicos ativos	População-alvo	Razão (Pop. / Def.)
AP	-	-	234.812	-
GO	-	18	2.861.175	158.954
PR	-	76	4.995.861	65.735
RN	-	38	1.425.164	37.504
SC	-	101	3.140.015	31.089
SP	397	719	17.932.005	24.940
BA	201	267	6.279.654	23.519
MA	46	142	2.622.931	18.471
AL	30	72	1.255.235	17.434
MG	474	581	9.559.377	16.453
PE	-	246	3.849.256	15.647

⁴⁰ O Índice Nacional de Acesso à Justiça (INAJ) revelou que: 14 estados estão abaixo da média nacional em acesso à justiça; pessoas mais pobres e mais vulneráveis têm menos acesso à justiça; a unidade federativa mais bem colocada no índice – Distrito Federal – apresenta uma diferença de 1000% em relação à pior colocada – Maranhão. Notícia disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pnud-diferencas-regionais-no-acesso-a-justica-chegam-a-1000-no-brasil/>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

⁴¹ “Além da proporção populacional, o cálculo do déficit de defensores considerou como necessário ao menos um defensor público por comarca, mesmo nas comarcas com menos de 10.000 pessoas com até 3 salários mínimos.” (MAPA DA DEFENSORIA, 2013, p.42).

(conclusão)

RS	345	379	5.424.244	14.312
CE	252	284	3.850.129	13.557
PI	62	105	1.387.325	13.213
AM	57	109	1.232.907	11.311
PA	212	269	2.924.239	10.871
RO	25	64	680.909	10.639
SE	95	92	897.336	9.754
RJ	720	771	6.929.053	8.987
ES	127	186	1.637.105	8.802
MT	117	182	1.341.821	7.373
PB	327	245	1.718.460	7.014
MS	148	173	1.129.880	6.531
TO	85	110	604.171	5.492
AC	60	53	270.867	5.111
DF	160	191	904.741	4.737
RR	38	39	158.303	4.509

FONTE: Organizado pela autora, IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, 2015, p.45.

Ao organizar a TABELA 3 por ordem de maior Razão da população/defensores públicos, podem-se observar os estados com maior déficit nessa distribuição, no caso os números não aparecem para o Amapá, pois esse estado ainda não tem sua Defensoria Pública considerada consolidada por não contar com Defensores Públicos concursados (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). O Paraná se encontra entre os três estados que atendem maior número de pessoas por defensor público, na razão de 65.735, estando atrás apenas de Goiás, com um déficit quase três vezes maior, razão de 158.954 pessoas por defensor público. Números que demonstram o quão longe a implementação da Defensoria Pública está de ser praticada de acordo com a demanda existente.

Embora o valor de até os três salários mínimos não seja o único indicador de vulnerabilidade social (e legal), o critério de renda e esse limite têm sido utilizados tanto pelo Ministério da Justiça quanto pelo PNUD como parâmetros por serem de fácil aferição com base nos dados no IBGE nas edições do Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil.

O Mapa da Defensoria Pública no Brasil (2013) aponta para a facilidade na adoção desse corte para a comparação e o diálogo com estudos precedentes. Todavia, o estudo também ressalta a ausência de legislação que

[...] estabeleça qualquer limite remuneratório, assegurando que pessoas com renda maior possam utilizar os serviços da Defensoria Pública, sempre que verificada a necessidade. Para uma próxima versão, outros parâmetros podem ser adotados, refletindo melhor a situação de vulnerabilidade da população.” (MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL, 2013, p.36).

González (2017) aprofunda a questão sobre os destinatários do serviço da Defensoria Pública e analisa o fato de a CF/88 declarar, no art.134, que esses destinatários são os

“necessitados” que devem receber orientação e defesa, judicial e extrajudicial, de seus direitos. Contudo, o art. 134 está relacionando ao art. 5º, LXXIV, o qual define que a assistência jurídica integral e gratuita deve ser direcionada aos que comprovarem “insuficiência de recursos”. O autor afirma que em momento nenhum, há um reforço do viés econômico.

Quando se analisa a questão do “necessitado”, a situação de vulnerabilidade pode ter outras causas que não a econômica, como outras “[...] de origem social, cultural, étnica, de gênero, idade, deficiência, estado físico e mental, privação de liberdade, etc.” (GONZÁLEZ, 2017, p. 17). Ao observar a questão da “insuficiência de recurso”, o mesmo autor se refere, para além do entendimento da situação econômica, às situações de natureza jurídica quando se trata de recursos jurídicos. O exemplo de González (2017, p. 17) é “[...] o caso do réu sem advogado em âmbito criminal e a curadoria especial em âmbito cível – ou organizacionais”, ou então, grupos com intenção de buscar direitos coletivos.

As funções da Defensoria Pública, ampliadas com a Lei Complementar n. 132/2009, consolidadas para a tutela coletiva, voltam-se para além da pessoa hipossuficiente economicamente, passando a promover os direitos também para o “[...] o consumidor, a criança e o adolescente, o idoso, a pessoa com deficiência, a mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que merecem proteção especial do Estado (art. 4º, VII, VIII, X e XI). ” (GONZÁLEZ, 2017, p. 21).

Apesar de grandes avanços quanto ao papel da Defensoria Pública como “expressão e instrumento do regime democrático” (BRASIL, 1988, art.134), promotora da assistência jurídica para os grupos em condição de vulnerabilidade, sua implementação não se deu de forma completa em todos os estados brasileiros.

O Paraná foi um dos últimos estados a implementar a Defensoria Pública, sendo sua situação, de acordo com o IV Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil (2015), uma das mais dramáticas ao se considerar a razão entre a população e o número de defensores públicos em cada estado, junto com a de Goiás, Rio Grande do Norte e Santa Catarina.

2.4 A DEFENSORIA PÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ

O reconhecimento da Defensoria Pública na CF/88 como instituição essencial para a concretização dos direitos e das liberdades de pessoas carentes e necessitadas não mobilizou o governo do Estado do Paraná para sua implementação imediata. De acordo com Roberta

Picussa (2013), não houve esforço político por parte do governo para a criação da Defensoria Pública, e a instalação da instituição aconteceu posteriormente via pressão popular atuando mediante movimentos da sociedade civil organizados, por meio do Poder Legislativo na esfera política e pelo Poder Judiciário por determinação judicial. Ao estudar o ciclo da política pública no caso da criação da Defensoria Pública do Paraná, a autora apresenta a trajetória de sua constituição por meio de relatos de deputados, defensores públicos e outros atores envolvidos na política e nos movimentos sociais que estiveram presentes no caminho de sua implementação.

Anteriormente à criação da Defensoria Pública no Paraná, Picussa (2013) relata que um órgão vinculado à Secretaria de Justiça do Estado, a Procuradoria da Assistência Judiciária (PAJ), atuava na capital prestando assistência judiciária gratuita à população carente, por meio de contratação de advogados do Estado e também com parceria firmada junto a cursos de direito das universidades. Já no interior do estado, esse atendimento era realizado pelo Ministério Público, que teve importante papel apontando a omissão do Estado em relação à Defensoria Pública nos municípios do interior nos anos de 1990, por meio da instauração de ACPs solicitando a sua implementação em comarcas, como a de Londrina, Pato Branco, Apucarana, entre outras (PICUSSA, 2013). Apenas após 20 anos, esta atitude, somada à mobilização social, pressão política e jurídica, fomentou a criação da Defensoria Pública do Paraná.

Uma das petições, originada em Apucarana, foi julgada procedente pelo Tribunal de Justiça do Estado (TJ-PR). Porém, a Procuradoria Geral do Estado recorreu da decisão alegando que uma decisão judicial obrigando o Estado a implementar a Defensoria seria uma afronta ao princípio de autonomia e independência dos poderes. O recurso foi, então, acolhido pelo TJ-PR. A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) em 2006 e somente em junho de 2013 o órgão expediu uma decisão judicial acerca da questão (PICUSSA, 2013, p.31).

Com a criação da Defensoria Pública do Paraná pela Lei Complementar Estadual n. 55 de 1991, a mesma autora, em entrevista com a defensora pública Josiane Fruet Betini Lupion⁴², relata que a PAJ foi transformada em Defensoria Pública, entretanto, no mesmo período, tramitava um projeto de lei para a criação do Quadro Especial de Advogados do Estado.

Assim, todos os advogados que trabalhavam contratados para o estado (cerca de 40 na PAJ e de 400 no restante dos órgãos do estado) poderiam optar por: (i) tornarem-

⁴² Defensora Geral da Defensoria Pública do Paraná na época da pesquisa de Roberta Picussa (2013).

se servidores de carreira do estado ao ingressar neste Quadro Especial; ou (ii) pela carreira de Defensor Público. Segundo Josiane, somente cinco advogados fizeram a opção pela carreira de defensor público, enquanto todos os outros advogados optaram por ingressar no Quadro Especial, pois a remuneração era muito mais vantajosa. (PICUSSA, 2013, p. 30).

Como apenas cinco advogados assumiram oficialmente o cargo de defensor público, a iniciativa não foi suficiente para implantar a instituição e estimular o seu crescimento nas próximas duas décadas, de acordo com Thiago de Miranda Queiroz Moreira (2016). Ao passo em que o Ministério Público deixou de prestar o atendimento gratuito no interior, Picussa (2013) aponta o início do trabalho da Ordem dos Advogados para atendimento dessa demanda por meio da advocacia dativa.

A advocacia dativa funcionava da seguinte forma: a OAB-PR elaborava uma lista de advogados habilitados a atuar como advogados dativos em cada uma das comarcas do Estado. Assim, quando um juiz recebesse um processo em que os réus não tivessem condições de pagar pela sua defesa, o juiz nomeava um advogado dativo para prestar assistência ao réu. Os honorários pela atuação desses advogados eram fixados em uma tabela e deveriam ser pagos com dinheiro do estado. (PICUSSA, 2013, p.33).

Por volta de 2002, ocorreu “[...] um fortalecimento de movimentos sociais de direitos humanos no Paraná que começam a pleitear a questão da Defensoria Pública de uma forma mais organizada” (PICUSSA, 2013, p.31). A discussão sobre a implementação da Defensoria Pública é levada em 2005 à Assembleia Legislativa por meio do Deputado Tadeu Veneri (PT) que apresentou propostas de âmbito regulatório e orçamentário, mas apenas em 2009 cresce o movimento em prol da Defensoria Pública no Estado, o deputado organiza ainda o Seminário "Justiça Para Todos", conseguindo reunir diversas entidades⁴³ para o debate sobre a ausência da Defensoria Pública no Estado, conduzindo o lançamento do "Manifesto pela Estruturação da Defensoria Pública no Paraná" (PICUSSA, 2013).

Mesmo com a aprovação da Lei Complementar n. 132/2009 que reforçou a importância da Defensoria Pública na estrutura do estado, ampliando suas funções e reconhecendo sua autonomia, o debate no Paraná para sua criação retorna fortalecido apenas em 2010, quando o governador Roberto Requião (PMDB)

[...] resolveu firmar um convênio com a OAB-PR para a prestação de assistência jurídica aos carentes através da advocacia dativa. R\$ 65 milhões seriam destinados

⁴³ Estavam presentes representantes das seguintes entidades: Procuradoria Geral de Justiça, Arquidiocese de Curitiba, Defensoria Pública da União, Ministério da Justiça, OAB-PR, Instituto de Defesa dos Direitos Humanos, Associação Nacional dos Defensores Públicos, ONG Terra de Direitos, entre outras entidades que participaram do evento.

para pagar os advogados dativos indicados pela OAB-PR para atuar junto a pessoas carentes (PICUSSA, 2013, p. 32).

Apenas com a saída do governador Roberto Requião em 2010 e a posse de seu vice, Orlando Pessuti (PMDB), o projeto para a estruturação da Defensoria Pública foi realizado com reserva de orçamento para a estruturação do órgão no ano seguinte, em 2011 (PICUSSA, 2013). Mesmo com a então lei da criação da Defensoria Pública no Paraná em 1991, sua organização normatizada aconteceu vinte anos depois pela Lei Complementar n. 136 de 2011 que estabeleceu a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná.

Picussa (2013) traz em seu trabalho todos os elementos da complexa implementação da Defensoria Pública no Paraná, em termos burocráticos, administrativos e financeiros. Para se iniciar a carreira de defensor público, os candidatos devem possuir, no mínimo, três anos de experiência jurídica além da aprovação em Concurso Público de Provas e Títulos.

No Paraná, o primeiro concurso para defensor público foi realizado em 2012, sendo aprovados 95 candidatos que assumiram seus cargos em 2013. Entretanto, as 197 vagas previstas não foram preenchidas⁴⁴, o que causou a necessidade de abrir um novo concurso, demandando um grande desafio para a implementação da instituição, de acordo com a autora. No mesmo ano, ocorreu a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Agravo de Instrumento (AI) 598212, em outubro de 2013⁴⁵, que reforçou judicialmente a efetivação da criação da Defensoria Pública no Paraná.

Foram realizados três concursos públicos para defensores públicos (QUADRO 2), o primeiro, já citado, com início em 2012, o segundo em 2014 e o terceiro em 2017. Todavia, nem todas as vagas destinadas na abertura dos concursos foram ocupadas, o que foi o motivo alegado para a abertura do terceiro Concurso Público para a carreira de membros da Defensoria Pública do Estado em 2016⁴⁶. Neste último foram aprovados 61 candidatos, seu

⁴⁴ “A Defensoria paranaense sofreu muitas críticas em relação à demora e ao rigor do concurso.” (PICUSSA, 2013, p. 75).

⁴⁵ O caso tem origem em ACP ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná (MP-PR) contra a omissão de o estado promover a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem a insuficiência de recursos financeiros. Diante da decisão de primeira instância favorável ao entendimento do MP-PR, o Estado do Paraná recorreu ao Tribunal de Justiça (TJPR), que deu provimento ao recurso e reformou a decisão. O TJPR considerou que a instalação de defensorias depende de lei que a regulamente e que uma decisão judicial impondo ao estado tal medida implica afronta ao princípio da divisão e autonomia dos poderes. O MP-PR apresentou, então, Recurso Extraordinário (RE) dirigido ao STF, mas a remessa do recurso à Corte foi inadmitida pelo TJPR. Em razão disso, o MP-PR interpôs Agravo de Instrumento (AI 598212) para que o RE fosse analisado pela Suprema Corte. Notícia do STF de: Segunda-feira, 17 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=241313>>. Acesso em 09 ago. 2017.

⁴⁶ Aprovado pela RESOLUÇÃO Nº 156/2016, DE 13 DE JUNHO DE 2016, Art. 1º - Autorizar a abertura do III Concurso Público para ingresso na carreira de membros da Defensoria Pública do Estado do Paraná, para

resultado final foi publicado em 23 de outubro de 2017, porém, a nomeação acontecerá apenas após a tomada de posse do novo Defensor Público Geral prevista para 15 de outubro de 2017, todavia devido ao corte orçamentário sofrido pela instituição, dependerá do governo do estado liberar mais recursos para a nomeação de mais defensores públicos do que o previsto para suprir apenas o déficit que passou pela remoção no interior do estado.

Esse fato demonstra que a atuação da instituição não está sendo realizada em sua totalidade, e, segundo estudos realizados pelo Ministério da Justiça⁴⁷, há muito para se ampliar em número de profissionais.

QUADRO 2 – CARACTERÍSTICAS DOS CONCURSOS REALIZADOS PARA DEFENSOR PÚBLICO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ

CONCURSO	DURAÇÃO	N. DE VAGAS	INSCRITOS	APROVADOS	CONVOCADOS	SALÁRIO
Primeiro	Jun. 2012 - Dez. 2013	197	15.313	102	95	10.684,38
Segundo	Jun. 2014	129	8498	58	42	11.377,80
Terceiro	Fev. 2017 - Out. 2017	13	6472	61	-	14.294,12

FONTE: Elaborado pela autora a partir da página eletrônica da Defensoria Pública do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br>>. Acesso em 24 jan. 2018.

Outro elemento considerado é o perfil dos defensores públicos estaduais levantados no IV Diagnóstico da Defensoria Pública do Brasil (BRASIL, 2015). Os defensores públicos, em sua maioria, são jovens que estão na carreira a menos de 10 anos, além disso, como a remuneração do cargo de defensor público e seu plano de carreira são menos atrativos do que os cargos e salários do Ministério Público e do Poder Judiciário, por exemplo, ocorre a evasão desses membros em busca de melhores oportunidades em termos de remuneração e carreira⁴⁸.

Esse assunto foi abordado no IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015), e a questão de equiparação da remuneração da Defensoria Pública às carreiras do Ministério Público teve 96,7% de aprovação dentre a opinião dos defensores públicos estaduais sobre uma das medidas que precisam ser tomadas para a melhoria da Defensoria Pública. Em 2017,

reposição do número de vagas decorrentes da nomeação dos candidatos aprovados no II Concurso Público e do número de defensores públicos que entraram em exercício, perfazendo o quantitativo de 06 (seis) vagas, bem como todas as que surgirem durante o certame e formação de cadastro reserva.

⁴⁷ Dados apresentados na página eletrônica do Mapa da Defensoria Pública do Brasil. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/mapadefensoria/defensoresnos estados>>. Acesso em: 29 out. 2015.

⁴⁸ Notícia publicada em 02/08/2017 sobre a falta de servidores na Defensoria Pública do Paraná e redução dos atendimentos no interior. “Desde 2011, quando o Paraná criou o órgão, a Defensoria se queixa de falta de recursos e de infraestrutura para atender a população carente. Também se queixa da taxa de evasão de membros da instituição, [que] gira em torno de um terço [dos nomeados], número que se justifica pela falta de estruturação material, pela questão salarial e pelo fato de muitos membros serem oriundos de outros estados”. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/com-falta-de-servidores-defensoria-publica-reduz-atendimentos-no-interior-48kfb06xy6tdmsyf75wq5c1pw>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

foi aberto concurso para promotor de justiça substituto⁴⁹, e a remuneração inicial do cargo era de R\$ 24.818,90, mais de R\$ 10.000,00 a mais que a remuneração prevista no último concurso para defensor público no estado do Paraná. O valor mensal despendido a um único magistrado⁵⁰ do Poder Judiciário, em média custa R\$ 46.000,00, o que torna compreensível a evasão de defensores públicos.

O estado do Paraná é formado por 399 municípios os quais estão organizados, de acordo com TJPR, em 144 comarcas⁵¹. A Defensoria Pública do Estado do Paraná estava presente em 19⁵² dessas comarcas em dezembro de 2017. Suas sedes estão distribuídas por regionais no estado do Paraná (FIGURA 1), entretanto, o objetivo estabelecido pela Emenda Constitucional n. 80/2014 é ampliar o número de atendimento para todas as comarcas paranaenses até o ano de 2022.

Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.

§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional. (BRASIL, 2014, art. 98).

Infelizmente, a Defensoria Pública do Paraná ainda não contratou defensores públicos suficientes para ampliar seu atendimento no estado. A maioria dos municípios não possui tal atendimento, sendo necessário o direcionamento para advogados dativos contratados pelo estado ou para escritórios de faculdades de direito, o que na maioria das vezes significa deixar a maioria da população pobre sem condições de buscar seu direito de acesso gratuito à assistência jurídica.

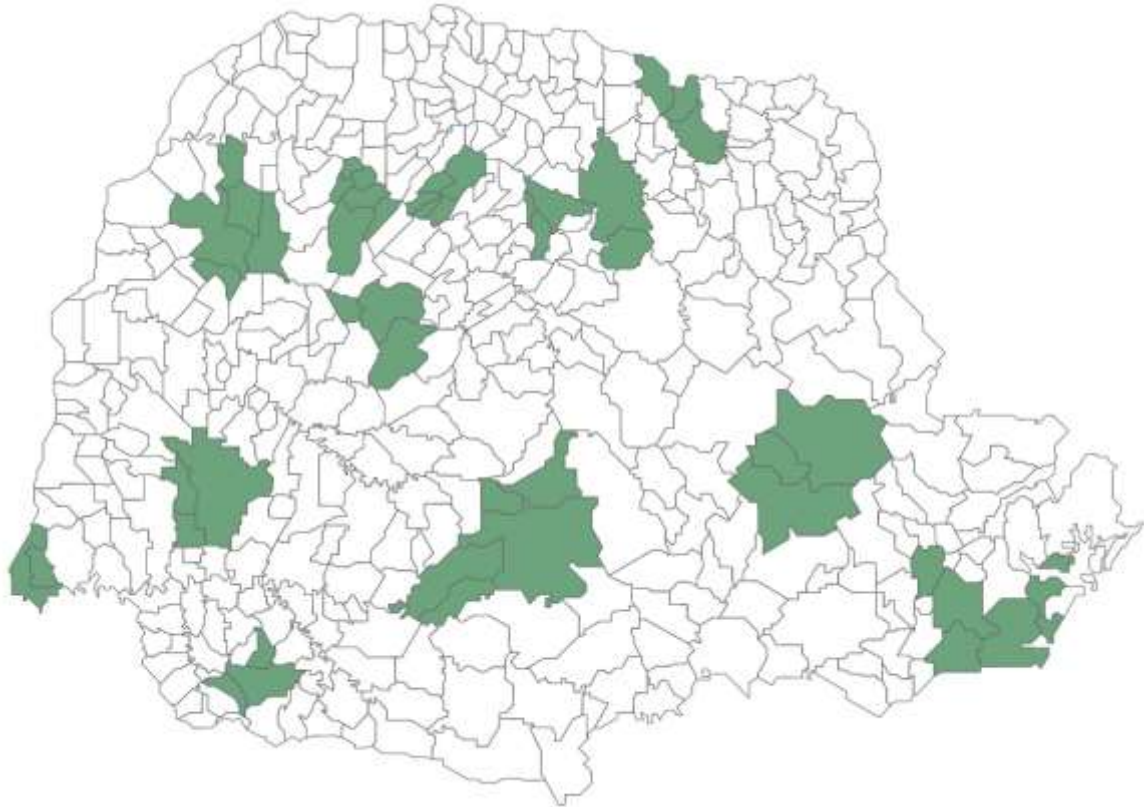
⁴⁹ Edital disponível em: <http://concursos.mppr.mp.br/concursos/detalhes_concurso/94>. Acesso em 24 jan. 2018.

⁵⁰ “Nestes valores estão computados benefícios e despesas em caráter indenizatório, tais como diárias, passagens, auxílio moradia, entre outros, e por isso, há algumas diferenças entre os segmentos de justiça custeados pela União, nos quais os vencimentos são iguais”, de acordo com o relatório da Justiça em Números de Conselho Nacional de Justiça baseado nos dados de 2015, p. 35.

⁵¹ De acordo com a Lei Estadual nº 14.277/2003, que disciplina o código de organização judiciário.

⁵² Conforme dados do Relatório de Pessoal da Defensoria Pública do Paraná do mês de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/pagina-431.html>>. Acesso em 24 jan. 2018.

FIGURA 1 – MAPA DOS MUNICÍPIOS QUE POSSUEM DEFENSORES DE JUSTIÇA, PARANÁ, 2016



F ONTE: Página eletrônica da Defensoria Pública do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=35>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

Diante do grande espaço em branco no mapa do Paraná, observam-se a dificuldade e o desafio em preenchê-lo. No início do segundo semestre de 2017, a dificuldade relacionada ao atendimento no interior do estado cresceu, pois mesmo com baixo número de defensores públicos atendendo o interior e o litoral, 20 deles foram removidos para a capital e seus arredores após abertura de edital de remoção. Um exemplo é o município de Guarapuava, onde havia duas defensoras públicas, mas uma foi removida. Nesse município desde maio, as pessoas que procuram pelo acesso à justiça na área da família têm sido direcionadas para escritórios modelo e núcleos de atendimento em faculdades dos arredores⁵³, o que significa um retrocesso para o desenvolvimento do serviço de acesso à justiça.

No Brasil, o déficit de defensores públicos é de 10.578, e, no Paraná, de acordo “[...] com o crescimento estimado da população paranaense, o número ideal de Defensores em atuação é de 895 (oitocentos e noventa e cinco) membros (desconsiderados os 24 membros estimados para atuar em funções essenciais à administração.” (PARANÁ, 2015, p. 7).

⁵³ Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/com-falta-de-servidores-defensoria-publica-reduz-atendimentos-no-interior-48kfb06xy6tdmsyf75wq5c1pw>. Acesso em: 22 set. 2017.

No Paraná, em dezembro de 2016 (TABELA 4), apenas 102 defensores públicos estavam alocados no quadro de pessoal, em 2017 esse número caiu para 97, pois não houve convocação dos novos candidatos aprovados no último concurso. O número de municípios atendidos também sofreu alteração, caindo para 19 ao final de 2017, o que explica essa queda foi a necessidade de realocar mais defensores públicos na capital, a qual, de 48 defensores públicos em 2016, passou a ter 63 em dezembro de 2017. De acordo com defensor público entrevistado, esse fato se deu também para redução de custos devido ao corte orçamentário sofrido pela Defensoria Pública do Paraná.

A falta de defensores públicos e a diminuição do atendimento nas comarcas do interior do estado demonstra grande desafio para que esta instituição possa atuar plenamente de maneira ativa para “[...] contribuir com a transformação social, juntamente com outras instituições, como o Ministério Público.” (REIS, 2009, p.49).

TABELA 4 – RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS E NÚMERO DE DEFENSORES PÚBLICOS / MUNICÍPIO, PARANÁ, 2016 e 2017

	MUNICÍPIOS	N. DE DEFENSORES PÚBLICOS 2016	N. DE DEFENSORES PÚBLICOS 2017
1	ALMIRANTE TAMANDARÉ	2	1
2	APUCARANA	2	2
3	ARAUCÁRIA	2	0
4	CAMPINA GRANDE DO SUL	1	0
5	CAMPO MOURÃO	2	1
6	CASCAVEL	4	1
7	CASTRO	2	2
8	CIANORTE	2	1
9	COLOMBO	1	0
10	CORNÉLIO PROCÓPIO	2	2
11	CURITIBA	48	63
12	FAZENDA RIO GRANDE	2	0
13	FOZ DO IGUAÇU	5	3
14	FRANCISCO BELTRÃO	1	1
15	GUARAPUAVA	2	1
16	GUARATUBA	1	1
17	LONDRINA	5	5
18	MARINGÁ	4	4
19	MATINHOS	1	0
20	PARANAGUÁ	3	0
21	PINHAIS/CURITIBA	1	0
22	PONTA GROSSA	4	4
23	SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	4	4
24	UMUARAMA	1	1
TOTAL DE DEFENSORES PÚBLICOS		102	97

FONTE: Organizado pela autora a partir do Relatório de Pessoal da Defensoria Pública do Paraná do mês de dezembro de 2016 e de 2017. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/pagina-431.html>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

Uma das consequências de não haver defensores públicos suficientes para atender toda a demanda existente direciona os esforços de pessoal para as situações mais críticas e urgentes, geralmente voltadas para o atendimento da área criminal e da saúde. Fato que, de acordo com o primeiro defensor público entrevistado, pode limitar a elaboração e a realização de projetos para alguma temática específica. Entretanto, na página eletrônica da Defensoria Pública do Paraná, são apresentados alguns dos projetos e iniciativas realizados pelo estado. Por meio dessas descrições, é possível verificar a multiplicidade de temáticas que são atendidas pelos defensores públicos e também estão elencados casos emblemáticos. O atendimento na Defensoria Pública está distribuído em cinco regiões no Paraná:

- 1) Curitiba e Região Metropolitana: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Fazenda Rio Grande, Pinhais e São José dos Pinhais;
- 2) Região Central e Noroeste: Ponta Grossa, Castro, Campo Mourão, Guarapuava, Cianorte e Umuarama;
- 3) Região Norte Central e Norte Pioneiro: Londrina, Maringá, Cornélio Procópio e Apucarana;
- 4) Região Oeste e Sudoeste: Foz do Iguaçu, Cascavel e Francisco Beltrão;
- 5) Região do Litoral: Matinhos, Paranaguá e Guaratuba.

A questão da falta de vagas nas creches aparece na sessão de “Casos emblemáticos” atendidos pela Defensoria na Região Central e Noroeste, com a seguinte afirmação: “A busca por vagas em creches é uma realidade no atendimento da maioria das cidades onde a Defensoria Pública atua.”. O fato de a Defensoria Pública ter organizado o atendimento em horário específico para as famílias que buscam pelas vagas e apresentar número de senhas limitado demonstra uma demanda relevante na instituição por esse direito específico⁵⁴.

Como a Defensoria Pública pode colaborar na exigibilidade do direito à educação infantil por fazer parte das instituições que compõem o Sistema de Justiça Brasileiro e, especialmente por ter como atribuição o atendimento da população de baixa renda, é a instituição indicada para o atendimento das famílias cujas crianças de zero a três anos estão fora das instituições de educação infantil. Além disso, essas pessoas fazem parte da população mais pobre que busca o acesso à justiça.

⁵⁴ De acordo com o primeiro defensor público entrevistado de Curitiba, o atendimento às famílias solicitando vagas em creche chegou a mais de 50% de sua atuação, assim como o terceiro defensor, que atuou em Cascavel, também relatou que o agendamento para esse atendimento era marcado com antecedência e que a agenda estava lotada o tempo todo.

2.5 A ATUAÇÃO DOS DEFENSORES PÚBLICOS EM CURITIBA

Em Curitiba, a Defensoria Pública concentra grande parte dos defensores públicos do estado, entretanto, o número de membros é insuficiente para cumprir com a implementação efetiva dessa instituição. De acordo com o Relatório e Exposição de Motivos elaborado pelo Conselho Superior da Defensoria Pública (CSDP) publicado na Deliberação CSDP n. 01 em 02 de março de 2015, foi apresentado o déficit real do número de defensores públicos no Paraná visando ao cumprimento do art. 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88, incluído pela EC n. 80/2014.

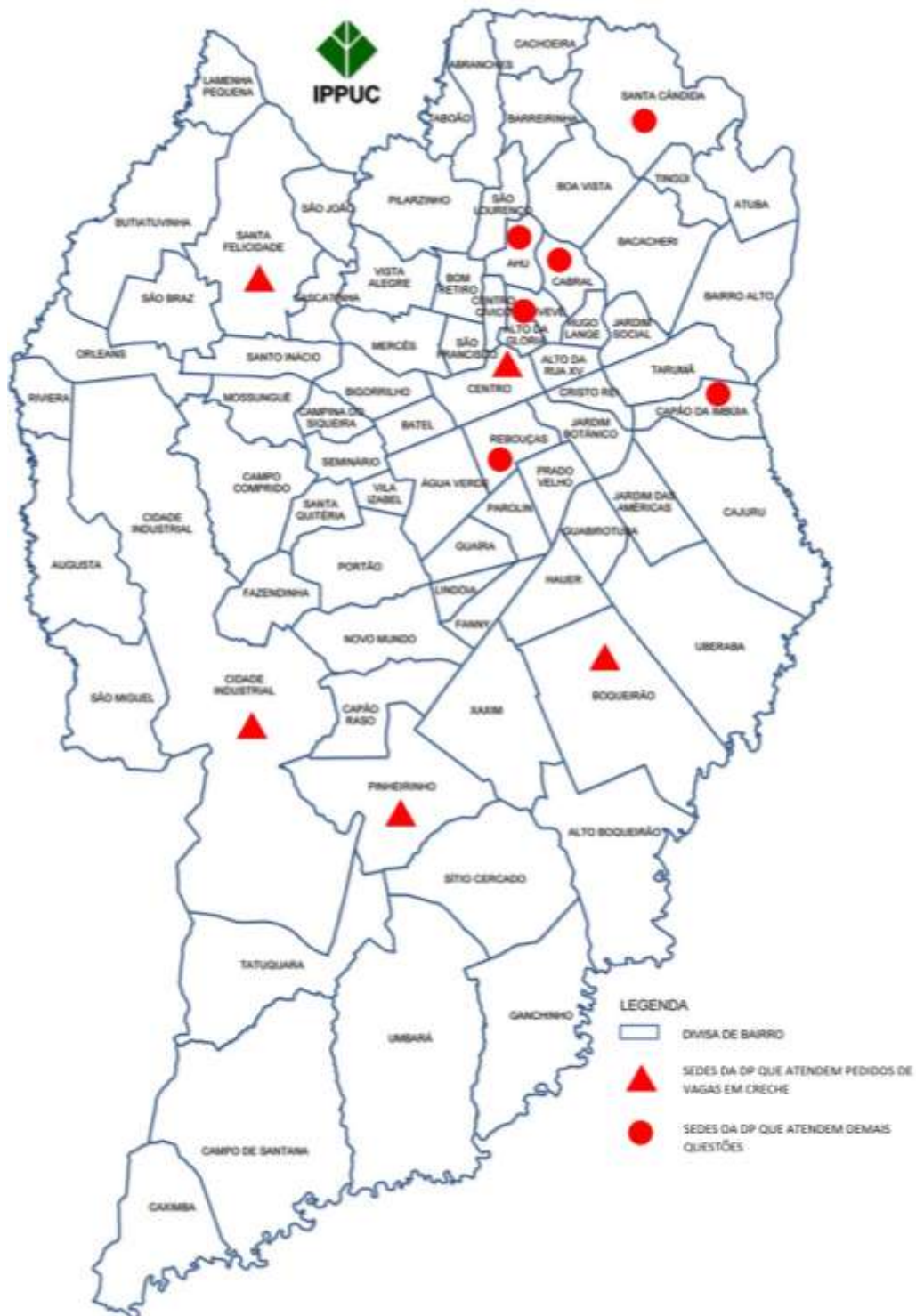
O estudo realizado para a elaboração do relatório mencionado acima demonstrou que a fim de atender a população que se enquadra no perfil de público-alvo da Defensoria Pública, ou seja, renda familiar mensal de até três salários mínimos, Curitiba precisaria de 140 defensores públicos (CSDP, 2015). Atualmente, o município conta com a colaboração de 63 defensores públicos efetivos e mais dois afastados de acordo com dados do Relatório de Pessoal⁵⁵ do mês de dezembro de 2017.

O atendimento às famílias que buscam por assistência jurídica gratuita, objetivando a exigibilidade do direito da vaga de seus filhos nas creches, ocorre em cinco sedes da Defensoria Pública (FIGURA 2) que prestam atendimento às questões relacionadas às Varas de Infância e Juventude. Tais sedes estão marcadas no mapa com o formato de triângulo: Sede Central (Vara da Infância e da Juventude e Adoção no Centro Cívico), Boqueirão, Cidade Industrial, Pinheirinho e Santa Felicidade.

As demais sedes da Defensoria Pública em Curitiba realizam atendimento especializado no Núcleo Criminal de Curitiba, no Santa Cândida; na Casa da Mulher Brasileira, no Cabral; e no Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, no Alto da Glória. Atendem também no Ahú para casos de audiência e custódia; na Vara de adolescentes em conflito com a lei, chamada Infância e Juventude infracional, no Capão da Imbuia; e na Vara de Infrações Penais contra Crianças, Adolescentes e Idosos, no Rebouças. Todas essas sedes estão marcadas no mapa com o círculo.

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/pagina-431.html>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS LOCAIS DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA, CURITIBA, 2017.



FONTE: Alterado pela autora. Disponível em: <<http://www.curitiba-parana.net/mapas/bairros.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

As cinco sedes que atendem às questões relacionadas ao acesso à justiça para vagas em creche em Curitiba não englobam todos os bairros da cidade (QUADRO 3). A distribuição inicial dos defensores públicos pelos bairros de Curitiba não previu seu atendimento no bairro

do Sítio Cercado, um dos mais pobres e populosos da cidade. Na EC 80/2014, a ampliação do número de defensores públicos necessários para atender seu público em todas as unidades jurisdicionais deve ocorrer “[...] prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional”. (BRASIL, 2014, art. 98, § 2º). O bairro Sítio Cercado está entre os três bairros com maior densidade populacional de Curitiba, abaixo apenas dos bairros Centro e Água Verde. (AGÊNCIA CURITIBA, 2017).

QUADRO 3 – RELAÇÃO DE SEDES DA DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ QUE ATENDEM FAMÍLIAS COM PEDIDOS DE VAGAS EM CRECHE, CURITIBA.

Regional	Bairro	Regional	Bairro
Boqueirão	Boqueirão	Santa Felicidade	Butiatuvinha
	Alto Boqueirão		Campina do Siqueira
	Xaxim		Campo Comprido
	Vila Hauer		Cascatinha
CIC	CIC		Lamenha Pequena
	Augusta		Mossunguê
	Riviera		Orleans
	São Miguel		Santa Felicidade
Pinheirinho	Pinheirinho		Santo Inácio
	Capão Raso		São Braz
	Campo de Santana		Seminário
	Caximba		Vista Alegre
	Tatuquara		Sede Central

FONTE: Locais de Atendimento da Defensoria Pública do Paraná. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=4>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

A atuação dos defensores públicos ocorre por competência territorial, sendo que um dos requisitos de atendimento ao público está estritamente relacionado com georeferenciamento, as sedes instauradas nos bairros citados anteriormente podem apenas atender famílias residentes nesse bairro e nos que foram relacionados ao seu entorno. Isso ocorre também para que a causa de um requerente possa ser representada e acompanhada pelo defensor público junto ao fórum específico de sua regional, na qual há um juiz designado para atender àquele fórum específico.

Em 2013, ainda quando a Defensoria Pública do Paraná estava se organizando, a distribuição das sedes nos bairros não atribuiu defensor público para atender o bairro do Sítio Cercado. Por meio da Resolução n. 93 de 12 de agosto de 2013 do TJPR, foram estabelecidas a nomenclatura e a competência das varas judiciais no Estado do Paraná, bem como criados fóruns descentralizados que possuem competência territorial para julgar ações na área da família, da infância cível, assim como no juizado especial cível e criminal. Por meio desta resolução, instituíram-se os fóruns descentralizados no Bairro Novo (Sítio Cercado), no

Boqueirão, na Cidade Industrial, no Pinheirinho e em Santa Felicidade, no município de Curitiba (PARANÁ, 2013, art. 150). Desta forma, os moradores de bairros que compõem a competência territorial de um fórum descentralizado, só podem acessar à justiça por meio deste fórum. Caso ajuíze uma ação em outro fórum, a mesma será extinta por incompetência territorial, nos termos da resolução. A norma veda, inclusive a redistribuição das ações – ou seja, o envio da ação ajuizada perante outro fórum, territorialmente incompetente, para o juiz competente.

Assim, quando há fóruns descentralizados em um município, devido à competência territorial, as causas atendidas são apenas as de pessoas residentes no seu território, ou seja, os bairros que integram a sua competência. O objetivo dessa resolução foi o de facilitar o acesso à justiça da população que mora em bairros mais afastados na capital, levando a justiça a uma maior proximidade com a população atendida.

Em virtude disto, a Defensoria Pública precisaria ter designado defensores públicos para atuar na região territorial de competência de cada um destes fóruns, a fim de oportunizar à população mais pobre o acesso à justiça. Se não há defensor público lotado para alguma das regiões atendidas por determinado fórum descentralizado, a população pobre que não possui condições de contratar advogados particulares não possui acesso à justiça, em virtude da inexistência de defensor público com competência territorial. Saliente-se, ainda, que em virtude da previsão constante na norma do TJPR, as pessoas residentes na competência territorial de um fórum descentralizado não podem ajuizar ação em outro fórum; portanto, não podem nem mesmo buscar atendimento pelo defensor público lotado em outra região, uma vez que caso a ação seja ajuizada em outro fórum será arquivada pelo Poder Judiciário. Assim, como não há um defensor público com atribuição de atendimento ao Sítio Cercado que está no território de um fórum descentralizado, os moradores desse bairro não possuem atendimento gratuito à justiça pela Defensoria Pública.

Como o Sítio Cercado não foi acrescentado na distribuição das sedes da Defensoria Pública em Curitiba desde sua implementação e como, pelo menos até novembro de 2017, não há defensor público designado para esse bairro (DEFENSOR PÚBLICO, 2017, informação verbal). Nas palavras do defensor público:

Sítio Cercado é um bairro que a Defensoria Pública não atende porque é outro fórum descentralizado, se o colega atendesse aqui, ele teria que ajuizar ação com outro juiz e não com o juiz com quem ele trabalha e ele não conseguiria acompanhar a ação, não conseguiria ir em audiência se tivesse. (INFORMAÇÃO VERBAL, 2017).

A falta da atribuição de um defensor público para promover acesso gratuito à justiça para a população pobre do Sítio Cercado até o momento é uma falha gravíssima da Defensoria Pública, de acordo com o defensor público entrevistado, justamente porque é um dos bairros mais pobres, “[...] comparando a distribuição das classes de renda de Curitiba, a Regional Bairro Novo apresenta predominância das classes com menor poder aquisitivo” e “[...] maior concentração (71%) nas classes de renda de até 3 SM⁵⁶.” (AGÊNCIA CURITIBA, 2017, p. 8), bem como um dos mais populosos da cidade.

A população pobre residente no Sítio Cercado não possui prestação de assistência jurídica gratuita realizada pela Defensoria Pública, entretanto, a falta de vagas em creches nesse bairro é recorrente. De acordo com conselheiro tutelar do Sítio Cercado, em média são 50 atendimentos diários para famílias procurando ajuda quanto a questão da falta de vaga nas creches. As famílias pobres são orientadas a procurar os Núcleos de Práticas Jurídicas de faculdades por não terem condição de pagar um advogado para entrar com uma ação na justiça após tentarem todas as vias administrativas sem sucesso, uma vez que inexistente defensor público com competência territorial para atuar na localidade. Contudo, elas continuam com dificuldade, pois esse tipo de serviço não é ofertado em todos os bairros do município. Percebe-se aqui uma dupla negação de direitos, tanto pela falta do acesso gratuito à justiça quanto pela falta de vaga nas creches.

Em Curitiba, a Defensoria Pública se tornou ator na questão da exigibilidade do direito ao acesso à vaga nas creches desde sua implementação em 2014. Estudar-se-á, no próximo capítulo, como os defensores públicos têm atuado para a garantia do direito ao acesso à creche para as crianças de zero a três anos de idade.

⁵⁶ Informação baseada no Salário mínimo vigente em 2010 de R\$ 510,00. FONTE: IBGE - Censo Demográfico 2010 / IPPUC - Banco de Dados /Monitoração.

3 A EXIGIBILIDADE DO DIREITO AO ACESSO À CRECHE EM CURITIBA: A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NESSE CONTEXTO

O cenário da exigibilidade judicial do acesso à creche em Curitiba por meio da atuação da Defensoria Pública é resultado de uma evolução histórica relacionada ao atendimento a educação infantil. Para a compreensão dessa questão, faz-se necessário analisar como ocorreram a organização da creche e a evolução da oferta das matrículas para as crianças de zero a três anos no município de Curitiba.

Também é importante observar a atuação de outros atores nesse processo de busca pela exigibilidade do direito ao acesso à creche, como é o caso do Conselho Tutelar, importante órgão na defesa do direito à educação, que, em Curitiba, tem atuado em parceria com o Ministério Público. Esta última instituição há muitos anos se debruça na proteção do direito à educação infantil, e as medidas adotadas nessa seara refletirão na atuação da Defensoria Pública. Esta adentrou na esfera da exigibilidade desse direito também em parceria com o Conselho Tutelar, pois os conselheiros tutelares orientam as famílias a buscar o direito ao acesso à vaga na creche de seu filho junto aos defensores públicos, que exigem judicialmente tal direito quando as vias administrativas não resolveram a questão.

Mesmo com poucos anos de criação, a Defensoria Pública no Paraná tem trabalhado para a exigibilidade do direito ao acesso à creche em Curitiba, e, para a análise de sua atuação, apresentar-se-ão o papel dos defensores públicos e os instrumentos e meios utilizados por eles na atuação para a garantia do direito à educação infantil neste município.

Primeiramente será colocado o histórico de como a creche foi instituída em Curitiba⁵⁷, que é um município urbanizado, capital do Estado do Paraná e alcança um alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), de 0,823, situado acima da média do Estado do Paraná, que é de 0,749. Entretanto, há um déficit na oferta de vagas para a educação infantil em Curitiba, o qual é maior para as crianças de zero a três anos de idade, pois de acordo com dados demográficos do IBGE de 2010, 39,5% da população de zero a três anos de idade frequentava a creche enquanto 83,6% das crianças de quatro e cinco anos frequentavam a pré-escola. O município afirma ter universalizado a oferta da pré-escola no ano de 2016, e,

⁵⁷ Curitiba foi fundada em 1693, com grande área verde. Possui uma área territorial de 435.495 km², com uma população estimada em 1.893.997 de habitantes (IBGE, 2016).

mesmo tendo a taxa de atendimento da creche acima da média dos municípios brasileiros (23,5% em 2010), há mais de sete mil crianças aguardando uma vaga em fila de espera⁵⁸.

Para os pesquisadores Alves e Silveira (2014, p.6), a demanda por novas matrículas significa, “[...] mesmo com alguma imprecisão nas estimativas, uma expansão de 24% em relação às matrículas de zero a três anos (37,1 mil) e 20% em relação às matrículas de quatro e cinco anos (36 mil) registradas pelo Censo Escolar em 2013”. Os autores destacam o desafio para o cumprimento da meta 1 do PNE (2014-2024), pois, mesmo Curitiba sendo uma capital de grande porte e estar investindo na ampliação do atendimento na educação infantil, a demanda continua recorrente, levando as famílias a buscarem o acesso pela via judicial na tentativa de conseguir vaga em creches para seus filhos.

3.1 UM BREVE HISTÓRICO SOBRE A OFERTA DA CRECHE EM CURITIBA

Sheyla Luiz da Costa (1997) afirma que até os anos 1970 não havia política específica da área da infância e adolescência no município de Curitiba, apenas ações de cunho caritativo que restringiam a participação da população. Entre muitos fatores que levaram a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) a investir na construção de instituições públicas de atendimento à educação das crianças de zero a seis anos de idade, de acordo com Márcia Barbosa Soczek (2006, p. 41), estava a “[...] possibilidade de transformar a cidade em modelo de reforma urbana no país e, no âmbito dessa reforma, o programa de desfavelamento”.

Esse programa foi previsto junto ao processo de reforma urbana da cidade, elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) na década de 1960, e implementado na década de 1970 (SOCZEK, 2006). O objetivo do programa era levar a população das áreas faveladas para conjuntos habitacionais construídos pela Companhia de Habitação (COHAB). A PMC incentivou o trabalho feminino naquele momento, pois acreditava que assim seria mais garantido o pagamento do financiamento das novas moradias, pois, “[...] além de várias famílias serem mantidas por mulheres, acreditavam os profissionais que coordenavam este trabalho, que ‘as mulheres melhor cumpriam os compromissos

⁵⁸ Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/2018/01/19889,10/Creche-e-pre-escola-um-direito-fundamental-de-toda-crianca.html>>. Acesso em: 03 fev. 2018.

financeiros e, se apegavam mais facilmente a suas casas, impedindo que as vendessem’.” (COSTA, 1997, p. 217).

As reformas urbanas previstas no “Plano Diretor da Cidade” de Curitiba, após o então ex-presidente do IPPUC, Jaime Lerner assumir a prefeitura em 1971, passaram “[...] a ter destaque no cenário nacional através da implantação das obras de infra-estrutura.” (SOCZEK, 2006, p.42).

Soczek (2006) destaca que a criação das primeiras creches financiadas integralmente com recursos do município ocorreu em 1976, sendo resultado da implementação do programa de desfavelamento, que, por sua vez, de acordo com Costa (1997), fomentou e explorou o trabalho feminino, pois as mães, em troca de seu trabalho, teriam seus filhos atendidos “[...] por recreacionistas, nos galpões provisórios construídos pela PMC.” A autora afirma que nesses galpões nasceram as políticas de atendimento à infância e à adolescência na cidade de Curitiba (COSTA, 1997, p. 218).

Assim, as primeiras creches implementadas junto à entrega dos conjuntos habitacionais pela COHAB de Curitiba faziam parte das propostas dos Centros Sociais Urbanos do governo federal, com o objetivo de atender a população carente com a prestação de serviços de atendimento materno-infantil, de assistência médica, de ensino profissionalizante e de ação social. Curitiba finalizou o ano de 1979 com o atendimento de aproximadamente 1.360 crianças de três meses a seis anos distribuídas em dez creches (COSTA, 1997).

Inicialmente, as vagas nas creches eram priorizadas para as moradoras dos conjuntos da COHAB consideradas mais pobres e obedeciam às determinações do Instituto de Assistência ao Menor (IAM)⁵⁹. Costa (1997) em sua pesquisa levanta que no começo havia sobra de vagas, pois a creche não apresentava uma boa “fama”, ela era considerada depósito de crianças, com muita falta de higiene entre as funcionárias, os quais muitas vezes estavam doentes. No decorrer do tempo, os moradores da COHAB foram se dispersando, e, então, as creches passaram a atender à comunidade em geral (COSTA, 1997).

Soczek (2006) destaca a ampliação das instituições de educação infantil de Curitiba na década de 1980. Na gestão dos prefeitos Maurício Fruet e Roberto Requião,

[...] houve a procura por efetivar uma proposta pedagógica que pudesse garantir o trabalho educativo nas instituições, a efetivação de concurso público para os

59 Órgão estadual responsável pela garantia das políticas da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) ao nível dos municípios paranaenses. (COSTA, 1997, p. 220).

servidores e educadores das creches e a presença de profissionais habilitados na orientação do trabalho pedagógico. Esses avanços foram também possibilitados pelo cenário nacional da década de 1980 por meio das mobilizações em defesa da educação e dos serviços sociais. (SOCZEK, 2006, p. 86).

Já na década de 1990, Soczek (2006) relata que a ampliação da oferta de vagas nas creches se deu, em grande parte, por meio das creches comunitárias conveniadas.

Em Curitiba, houve uma tentativa de o prefeito Cassio Taniguchi terceirizar 26 creches das 125 administradas pelo município no início dos anos 2000. Entretanto, a decisão autoritária, tomada sem discussão com a sociedade⁶⁰, desencadeou a indignação e a preocupação da população, fomentando sua união para a defesa da continuidade da oferta da educação infantil pública e gratuita.

[...] os pais, servidores, sindicatos, fóruns em defesa da criança e do adolescente e o Partido dos Trabalhadores se uniram e organizaram o Movimento de Educação Infantil de Curitiba (MEI). Esse movimento estabeleceu, primeiramente, a organização dos seus momentos de intervenção, realizando discussões e reflexões sobre o ocorrido e organizando a comunidade para a mobilização e para chamar a atenção da população para a tentativa de terceirização das creches. (SOCZEK, 2006, p. 65).

Soczek (2006) informa que com a pressão popular e a organização da sociedade, o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente junto com o Partido dos Trabalhadores (PT) entraram com uma ACP⁶¹ com caráter de liminar em Defesa dos Direitos Coletivos e Difusos das Crianças para cancelar o edital de concorrência que visava à contratação de empresas para a administração das creches em Curitiba, alegando ilegalidade e inconstitucionalidade sobre o edital de licitação.

A prefeitura recuou após a liminar da terceirização imediata não ter sido concedida, porém, “[...] colocou em pauta no Plano Plurianual um projeto de terceirização dos CMEIs em uma escala anual, com o objetivo de repassar esse atendimento à iniciativa privada [...], mas [...] conseguiu privatizar os serviços de alimentação e limpeza nas instituições de educação infantil.” (SOCZEK, 2006, p. 66).

No ano de 2003, após a tentativa de terceirização das creches (que não ocorreu) para atender às prerrogativas legais da LDB/1996 a PMC incorporou os 125 CMEIs à SME provenientes da Secretaria Municipal da Criança (extinta no final de 2002) e nove unidades

⁶⁰ Mais detalhes sobre este momento de tentativa de terceirização das creches, ver Soczek (2006).

⁶¹ AÇÃO CIVIL PÚBLICA, Liminar concedida ao Centro de Defesa da Criança e do Adolescente, e ao Partido dos Trabalhadores – em Defesa dos Direitos Coletivos e Difusos das Crianças, 4ª Vara da fazenda da Comarca de Curitiba 19/02/2001.

conveniadas, das quais oito eram administradas pelo Instituto Pró-Cidadania de Curitiba e uma administrada pelo Instituto Ciência e Fé. Outras 78 instituições de educação infantil do município que eram atendidas pela Fundação de Ação Social (FAS) tiveram convênios de cooperação técnica e financeira formalizados. (CURITIBA, 2017).

Pouco antes da ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos (Lei n. 11.274 de 6 de fevereiro de 2006), a PMC realizou junto ao FAS um estudo sobre os critérios de priorização para as vagas da educação infantil, pois, não havia vaga para todas as crianças e, de acordo com a fala da ex-superintendente da Gestão Educacional e da ex-diretora do Departamento de Planejamento e Informação da SME (gestão do prefeito Gustavo Fruet) nas entrevistas, “[...] era preciso saber qual era a demanda manifesta não atendida e qual seria o planejamento, pois estava em construção do Plano Plurianual [...]” naquele momento.

Surgiu então a necessidade da elaboração de um sistema para o cadastro das crianças que estavam na lista de espera. Com esse sistema, esperava-se uma melhor resposta quanto à real demanda para argumentar a necessidade de ampliar a educação infantil.

Trabalhamos na elaboração de um sistema, chamava de Sistema de Cadastro que funcionava só dentro do Departamento de Educação Infantil com o Planejamento e com as Unidades, ele não era um sistema ainda integrado ao Sistema de Gestão Educacional (GED), não era integrado porque o custo era muito alto, e precisávamos elaborar um sistema mais rápido, de fácil acesso aos profissionais dos CMEIs e dos CEIs conveniados que alimentavam o sistema e que desse uma resposta rápida. (EX-SUPERINTENDENTE DA GESTÃO EDUCACIONAL, 2017, informação verbal).

Nesse então chamado “Sistema de Cadastro”, foram colocados em prática os critérios de priorização na distribuição das vagas. Neste momento, de acordo com o relato das entrevistadas, houve um rompimento com o costume de se priorizar a vaga para “filho de pais trabalhadores” nos CMEIs. Com o Sistema de Cadastro e com base nos estudos realizados com o pessoal da FAS, o critério prioritário tornou-se “criança em situação de risco” e “crianças cuidadas por menores ou avós com problemas de saúde” (EX-DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO, 2017, informação verbal). Também ocorreu a criação dos Conselhos dos CMEIs, que de acordo com a ex-superintendente da Gestão Educacional surgiu para ajudar a demonstrar a transparência no procedimento de distribuição de vagas, exigida também nas conversas com o Ministério Público, assim como a criação de uma Central de Vagas.

Os Conselhos dos CMEIs⁶² foram criados pelo Departamento de Educação Infantil e têm como uma de suas funções a análise da situação das fichas de cadastro das crianças que aguardam pela vaga. Cada CMEI possui o seu próprio Conselho que é composto por pais, professores, educadores, pedagoga, assistente administrativo, diretora e, quando possível, uma pessoa da saúde oriunda da FAS, podendo também participar um representante do núcleo regional para fazer parte do processo de discussão, assim como um representante da associação de bairro ou da comunidade quando essas existirem.

Anteriormente à criação dos Conselhos dos CMEIS, as vagas eram destinadas de acordo com a decisão de uma comissão, que era formada por pais e pessoas ligadas à unidade. As entrevistadas relataram que

Esta comissão analisava e destinava as vagas para as crianças, e um dos critérios era “filho de pais trabalhadores”, o que acabou virando uma cultura dentro dos CMEIs, e a gente rompeu com esta cultura em 2005, porque não dava mais conta e precisávamos lidar com a realidade de que aqueles que mais precisavam eram os que os pais estavam desempregados, as crianças em condições de vulnerabilidade, crianças com necessidades especiais, então a comunidade e as próprias diretoras de CMEIs no começo também sentiram bastante essa mudança nesse critério. (EX-SUPERINTENDENTE DA GESTÃO EDUCACIONAL, 2017, informação verbal).

A questão da vulnerabilidade da criança se tornou mais importante do que o trabalho dos pais e foi assimilada junto com o Sistema de Cadastro. O critério de “pais trabalhadores” continuou presente para a priorização da vaga, contudo não era mais o primeiro a ser analisado. De acordo com as entrevistadas da SME, o Departamento de Educação Infantil encaminhava anualmente para todos os diretores de CMEIs um ofício circular a esse respeito. No ano de 2016, foi encaminhado o ofício n. 02/2016 para lembrar aos membros do Conselho os critérios. No documento, consta que os primeiros critérios observados para a priorização da oferta da vaga eram as “[...] I - crianças que se encontram em situação de risco social e pessoal; II - crianças cujos pais estejam trabalhando, considerando a menor renda per capita.” (CURITIBA, 2016). No parágrafo único desse documento, consta que as crianças

⁶² De acordo com Wendler (2012), os conselhos foram criados no segundo semestre de 2004, organizados pelo documento: “Proposta de Implantação de Conselho nos Centros Municipais de Educação Infantil”. Esse documento foi um “[...] subsídio para as unidades de Educação Infantil, contendo orientações sobre os procedimentos a serem realizados e os prazos a serem cumpridos para a organização de cada Conselho de CMEI.” (WENDLER, 2012, p. 82). O Conselho de CMEI é um órgão colegiado de natureza deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora, não tendo caráter político-partidário, religioso, racial e nem fins lucrativos, não sendo remunerados seus dirigentes ou conselheiros. Disponível em: <<http://www.educacao.curitiba.pr.gov.br/conteudo/conselho-curitiba-centro-municipal-de-educacao-infantil-/2633>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

com deficiência têm direito a matrícula compulsória, como determina a Lei n. 7.853 de 24 de outubro de 1989.

Ademais, são elencados como critérios de prioridade a oferta da vaga para famílias moradoras do município e a necessidade da realização de visitas aos domicílios das crianças por membros do Conselho do CMEI. O documento também trata da necessidade da transparência do processo, “[...] precisava ter uma discussão colocada em ata, muito bem justificada, com a visita domiciliar que era condição fundamental.” (EX-DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO, 2017, informação verbal).

Apesar da preocupação relatada a respeito da transparência no processo, a PMC não deixa pública a fila de espera. Apenas quem tem acesso ao Sistema de Gestão Educacional (GED) é a própria SME, mesmo sendo uma questão já cobrada tanto pelo Ministério Público quanto pela Defensoria Pública, a PMC não torna pública a lista das crianças que aguardam a vaga. De acordo com as entrevistadas da SME, houve um estudo para a criação de uma chamada “Central de Vagas”. Contudo, a ideia dessa Central de Vagas não era apenas para tornar pública a lista de espera, pois, no entendimento das entrevistadas, esse fato poderia causar conflito e desconforto entre as famílias,

[...] para publicizar fica assim, é a minha vez, a vez do fulano, mas ele foi matriculado antes, como você trabalha nessas situações com famílias e crianças em situação de risco ou vulnerabilidade numa lista em que todo mundo tem acesso e está esperando? ... então tem que ter muito cuidado [...]. (EX-DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO, 2017, informação verbal).

Quanto ao desconforto que a informação pública sobre a ordem da fila de espera causaria entre as famílias, a Lei n. 12.527/2011⁶³ de acesso à informação pública disciplina como direito das famílias o acompanhamento do andamento dessa fila, e também é direito saber o porquê de outra criança que estava cadastrada há menos tempo ter conseguido a matrícula antes. Com esse processo sendo explicitado, podendo ser acompanhado pela comunidade, seria uma maneira de tomar conhecimento sobre o acesso à justiça para a exigibilidade desse direito, e possivelmente inibiria o favorecimento de crianças, como já ocorreu, conforme informado pela a ex-superintendente da Gestão Educacional.

⁶³ A Lei nº 12.527/2011 regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

A implementação do Sistema de Cadastro causou vários impactos nas comunidades, desde o afastamento de diretores de CMEIs, indicados pela SME, que tentavam burlar o sistema⁶⁴ ao ofertar vagas para pessoas conhecidas ou funcionários, até uma movimentação dos vereadores que não gostaram da implementação desse controle quanto à distribuição de vagas.

Quando a gente começou o Sistema de Cadastro e começou a fazer valer lá por 2007, 2008, os vereadores de Curitiba se reuniram e foram reclamar da nossa atuação para o prefeito. Um dos assessores do prefeito me chamou para explicar para eles que não é assim, tive que ser muito firme dizendo que não iria mudar e que era preciso conversar com os vereadores, porque para que o prefeito pudesse ter credibilidade na comunidade, esse sistema precisa funcionar dessa forma. (EX-SUPERINTENDENTE DA GESTÃO EDUCACIONAL, 2017, informação verbal).

De acordo com a diretora do Departamento de Planejamento e Informação, de certa maneira a implantação do Sistema de Cadastro “tranquilizou” um pouco as famílias, pois, no momento em que se cadastravam, o sistema dava a opção de elencar cinco CMEIs, que se na primeira opção não houvesse vaga, a criança poderia ser encaminhada para a segunda opção e assim por diante.

Contudo, a implementação de um Sistema de Cadastro não resolveu a questão da falta das vagas nas creches, ela pode ter colaborado na organização para o conhecimento da demanda manifestada na lista de espera. Entretanto, as muitas crianças cadastradas nessa fila estão com seu direito ao acesso à vaga negado, o que continua fomentando a procura das famílias pelas vias judiciais para a exigibilidade desse direito. A solução coletiva para essa problemática seria a construção e ampliação da oferta da creche de maneira a acabar com a fila de espera, na qual o Ministério Público atuou instaurando uma ACP com esse objetivo, porém, ainda não julgada. Já a atuação da Defensoria Pública cobre a demanda pela exigibilidade desse direito no contexto individual, entrando com ação de Obrigação de Fazer para cada criança, exigindo perante o judiciário o cumprimento do direito ao acesso à vaga.

As várias opções de CMEIs para as famílias no momento do cadastro de seu filho na lista de espera, apenas tiveram utilidade para a SME “[...] quando, em um ou outro caso, o Ministério Público vinha e daí a gente chamava a família, e, com o ‘cumpra-se’, nós tínhamos

⁶⁴ “Diretores que burlaram essa regra, muitos foram exonerados do cargo, continuaram na rede, mas foram afastados do cargo, pois às vezes privilegiavam funcionários, outras pessoas, isso não dava, foram poucos, mas alguns foram afastados do cargo porque estavam descumprindo essa regra do Sistema de Cadastro.” (EX-SUPERINTENDENTE DA GESTÃO EDUCACIONAL, 2017, informação verbal). “A escolha do diretor ou da diretora das instituições de Educação Infantil é feita pela Secretaria Municipal da Educação, por meio de entrevista com as pessoas indicadas por diferentes instâncias, seja por quesitos técnicos ou políticos.” (WENDLER, 2009, p. 7).

essa ou aquela opção, para a família não era o ideal, mas para nós, isso ajudava” (EX-DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO, 2017, informação verbal), pois como a família já havia elencado outras opções e concordado com isso no momento do cadastro, ela não tinha argumentos se não conseguisse a vaga na primeira opção.

O Sistema de Cadastro passou por um processo que levou em torno de um ano, entre 2012 e 2013 de incorporação ao GED, responsável pelo ensino fundamental, o que facilitou, segundo a ex-superintendente da Gestão Educacional, as respostas às solicitações que o Ministério Público fazia mensalmente em forma de pedido oficial.

Depois de unido ao GED, o Sistema de Cadastro também possibilitou maior detalhamento e estudos mais precisos sobre a demanda, como a “[...] demanda por maternal, demanda pelo berçário, pudemos prever uma organização nova de turmas, porque a gente começou a trabalhar mais a realidade, ele também nos ajudou com a gestão”. Além disso, em especial, “[...] esse sistema possibilitou que nós garantíssemos vagas para todas as crianças na obrigatoriedade da pré-escola, esse trabalho foi fundamental para que pudéssemos fazer a universalização da pré-escola.” (EX-SUPERINTENDENTE DA GESTÃO EDUCACIONAL, 2017, informação verbal).

Com o GED, foi implementada a necessidade de revalidação do cadastro da criança na fila a cada três meses, característica utilizada para manter o interesse pela vaga e o sistema atualizado. De acordo com a ex-superintendente da Gestão Educacional, também foi possível realizar a otimização da capacidade da rede

[...] com o sistema nós organizamos as escolas próximas aos CMEIs, verificamos as salas que podiam ser utilizadas para a pré-escola. Tínhamos um tempo para organizar essas turmas de pré-escola para receber as crianças, não podia ser atendido no período integral no CMEI, mas poderia ser atendido próximo numa escola. A informatização e a melhoria desse Cadastro nos deram ferramentas para planejar melhor. É sofrido trabalhar com o banco de dados, mas é uma informação permanente, acho que a gente não consegue mais hoje prever organização das turmas sem o sistema, além de prever a absorção da demanda. (EX-SUPERINTENDENTE DA GESTÃO EDUCACIONAL, 2017, informação verbal).

Mesmo com o esforço da PMC com a inauguração de novos CMEIs e, de acordo com as entrevistadas, com a construção de 58 CMEIs entre os anos de 2005 e 2016, a fila de espera pouco baixou, “[...] quanto mais CMEIs inaugurávamos, mais a fila aumentava, as crianças continuavam nascendo. Nós tivemos uma diminuição depois da universalização da pré-escola agora no final de 2016, que foi para sete mil mais ou menos, mas sempre manteve esse padrão

das nove mil.” (EX-SUPERINTENDENTE DA GESTÃO EDUCACIONAL, 2017, informação verbal).

A fila de espera de mais de sete mil crianças concerne aquelas que possuem entre zero e três anos e que aguardam por vagas nas creches, sendo as mais prejudicadas nesse processo. Esse número ainda é baixo ao se considerar o número de crianças nascidas vivas neste município. De acordo com dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS)⁶⁵ do Ministério da Saúde, em 2015 nasceram 24.506 crianças em Curitiba. Essas sete mil crianças que se cadastraram na fila em busca da vaga representam apenas 28,56% entre as crianças da faixa etária que têm direito à creche.

Apesar da não obrigatoriedade da matrícula em creche para as crianças de zero a três anos de idade, uma das estratégias⁶⁶ para o cumprimento da meta 1 do PNE (2014-2024) é a promoção de mecanismos de busca ativa por crianças desta faixa etária pelo município. Por meio dessa busca, é provável que muitas famílias que sequer chegam a ir às instituições de educação infantil, talvez pelo próprio descrédito experienciado por conhecidos, vizinhos, parentes, etc. que não conseguiram a vaga, manifestariam o desejo de matricular seus filhos na creche, o que provocaria um aumento do número de crianças à lista de espera por vagas.

Uma das decisões da PMC para conseguir ampliar as vagas para as crianças de quatro e cinco anos, visando à universalização da pré-escola, foi utilizar o espaço dos berçários e também reduzir uma das turmas de maternal. Em notícia publicada em 23 de janeiro de 2018⁶⁷, a PMC relatou o fechamento de 42 turmas de berçário para cumprir com o prazo da EC 59/09, o que causou um impacto em 750 famílias, as quais ficaram sem vagas para seus bebês de zero a um ano e seis meses.

Em relação ao fechamento de uma das turmas do maternal, as entrevistadas relatam que essa nova organização favoreceu a ampliação das vagas para as crianças da pré-escola.

Qual foi a nossa saída: nós já tínhamos pré I e pré II, as crianças do Maternal III seriam as crianças potencialmente de PRÉ I, então nós mudamos a nomenclatura, não temos mais o Maternal III, temos o PRÉ I que tem as crianças de três para quatro anos, e o PRÉ II que são as crianças de quatro para cinco anos, e o 1º ano de

⁶⁵ Este Departamento tem como responsabilidade prover aos órgãos do Sistema Único de Saúde (SUS) sistemas de informação e suporte de informática, necessários ao processo de planejamento, operação e controle. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sinasc/cnv/nvpr.def>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

⁶⁶ Meta 1, estratégia 1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos. (PNE 2014-2014).

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeitura-amplia-atendimento-para-as-turmas-de-bercario-em-2018/44796>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

cinco para seis anos. (EX-SUPERINTENDENTE DA GESTÃO EDUCACIONAL, 2017, informação verbal).

Ao incluir as crianças que estavam matriculadas no maternal III (as de três e quatro anos) no pré I, ampliou-se o número de vagas na subetpa da pré-escola, pois, antes dessa decisão, tais matrículas eram contabilizadas na subetapa da creche. Infelizmente, esse movimento não foi possível detectar por meio da distribuição do número de matrículas do Censo Escolar, pois a PMC realizou a inscrição das matrículas no Censo Escolar de 2016 de maneira diferente dos outros anos, como apresentaremos a seguir, entretanto, no Censo Escolar de 2017, verificamos a diminuição das matrículas da creche, provavelmente em função do aumento desse número para a pré-escola.

No tópico seguinte, observaremos como se deu a ampliação da oferta da educação infantil em Curitiba, já alertando para a decisão da PMC em reduzir a oferta das vagas nas creches para o cumprimento da universalização da pré-escola. A notícia publicada em janeiro de 2018, citada anteriormente, na qual a SME informa que no decorrer do ano de 2018 serão ofertadas apenas 20 novas turmas para os bebês. Isso significa que neste ano não conseguirão ofertar o número de vagas que estava sendo ofertado antes de 2016 para o berçário, confirmando a consequência de que pesquisadores já afirmavam sobre a perda de relevância da creche em prol da obrigatoriedade da oferta para a faixa etária de quatro e cinco anos nas pré-escolas (DIDONET, 2014).

Essa análise se demonstra importante, pois, como se verá, a redução de vagas, justificada administrativamente (ou seja, pela PMC), acabou gerando um cenário em que as famílias precisaram buscar alternativas para conseguir a matrícula para seus filhos, entre as quais a exigibilidade judicial, que nesse caso ocorreu perante o auxílio da Defensoria Pública.

3.1.1 A oferta da educação infantil em Curitiba: 2010-2017

A análise da distribuição das matrículas no município de Curitiba contribuirá na compreensão da atuação da Defensoria Pública para a exigibilidade do direito ao acesso às vagas nas creches. Considera-se importante abordar a distribuição das matrículas nas pré-escolas além das matrículas da creche, que faz parte dos objetivos específicos desta pesquisa, devido ao fato de que essas subetapas estão bastante relacionadas.

Alguns estudos demonstraram que o atendimento prestado às creches poderia ser prejudicado devido à necessidade da universalização da pré-escola até 2016 para cumprimento da EC 59/2009 (NASCIMENTO, 2012; DIDONET, 2014). Em Curitiba,

confirmou-se essa informação devido ao fechamento de turmas de berçário e do maternal III em detrimento à universalização da pré-escola.

Em relação à distribuição das matrículas na educação infantil de Curitiba, apresentar-se-ão os números entre os anos de 2010 e 2017 (TABELA 5) e posteriormente o número de matrículas nas creches e pré-escolas por dependência administrativa e jornada de atendimento, para melhor compreensão da distribuição da oferta considerando o necessário cumprimento da universalização da pré-escola de acordo com a EC 59/2009.

TABELA 5 - TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E PRÉ-ESCOLA, CURITIBA, 2010-2017

Educação Infantil	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Taxa de crescimento
Creche	31.117	31.715	34.318	36.341	38.235	39.438	52.536	30.768	-1,12%
Pré-escola	24.140	26.305	27.354	28.157	28.111	28.756	16.607	39.044	61,74%
Total	55.257	58.020	61.672	64.498	66.346	68.194	69.143	69.812	26,34%

FONTE: Elaborada pela autora (2018) a partir dos Microdados do Banco de Matrículas do Censo Escolar. (INEP, 2010-2017).

É possível constatar crescimento das matrículas na educação infantil em termos gerais de 26,34% no período analisado. Entretanto, observa-se que o maior crescimento no número de matrículas ocorreu na pré-escola, 61,74%, o equivalente a 14.904 vagas a mais entre 2010 e 2017.

O número de matrículas na creche passou por um crescimento entre os anos de 2010 e 2015. No ano de 2016, é possível que tenha ocorrido um erro de cadastro, pois houve uma migração da contabilização das matrículas que estavam na pré-escola para a creche, o que não faz sentido tendo em vista a necessidade do município de ampliar as matrículas da pré-escola. Porém, com os dados de 2017, observa-se o decréscimo do número das matrículas da creche, que chegaram ao menor número nesse período analisado. Ao considerar a diferença do número de matrículas entre 2015 e 2017, houve uma perda de 8.670 vagas para as crianças de zero a três anos de idade, sendo que, para a pré-escola, no mesmo período de dois anos, esse número aumentou em 10.288 matrículas.

O erro do cadastro dos dados de 2016 aparece claramente ao se verificar a distribuição por dependência administrativa na pré-escola (TABELA 6), especialmente na esfera municipal no ano de 2016.

TABELA 6 - MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CURITIBA, 2010-2017

Dependência Administrativa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Taxa de Crescimento
Federal	50	43	32	40	12	13			-100,00%
Estadual	14	11	4	4	7	2	2	5	-64,29%
Municipal	11.262	11.527	11.195	11.550	11.568	11.696	8	23.158	105,63%
Privada	12.814	14.724	16.123	16.563	16.524	17.045	16.597	15.881	23,93%
Total	24.140	26.305	27.354	28.157	28.111	28.756	16.607	39.044	61,74%

FONTE: Elaborada pela autora (2018) a partir dos Microdados do Banco de Matrículas do Censo Escolar, INEP (2010-2017).

Ao observar a distribuição das matrículas na pré-escola ao longo dos últimos anos, verifica-se um crescimento discreto até o ano de 2015 na rede municipal. Destaca-se o ano de 2016 no qual aparecem registradas apenas oito matrículas para as crianças de quatro e cinco anos, confirmando que algo como um erro no cadastro dessas crianças ocorreu. Porém, no ano de 2017, o número de matrículas aumenta significativamente, de 11.696 (2015) para 23.158 (2017), pois foram ampliadas e/ou direcionadas 11.462 vagas para as crianças em idade pré-escolar. O salto de 105,63% de crescimento no número de matrículas ocorreu praticamente entre 2015 e 2016, que era o prazo final para a promoção da universalização dessa subetapa da educação infantil, contudo, como se constatou a diminuição das matrículas da creche também na rede municipal, de 9.315 matrículas no mesmo período, fica confirmado um direcionamento das vagas da creche para a pré-escola como veremos logo adiante, que de fato foram criadas 2.146 vagas de 2015 para 2017 na educação infantil da rede municipal de Curitiba.

Em relação à oferta entre as dependências administrativas, a distribuição no número das matrículas sofreu algumas alterações. Na única instituição federal em Curitiba, em 2010 a oferta de matrículas era destinada para 50 crianças, porém, no decorrer dos anos, esse número foi reduzindo ao passo que já em 2016 e 2017 nenhuma matrícula foi registrada na pré-escola, o que demonstra que as vagas foram direcionadas para as crianças de zero a três anos que frequentam a creche.

Nas instituições privadas que ofertam a pré-escola, ocorreu um crescimento de 23,93% no período analisado, sendo que o número máximo de matrículas chegou a 17.045 (2015) que passa a diminuir até 15.881 (2017). Ao observar a rede conveniada com o poder público, o número de matrículas nos últimos anos (TABELA 7) sofreu uma queda de 47,24% na taxa de crescimento de matrículas, ao passo que as matrículas nas escolas privadas cresceram em 91,01% entre os anos de 2010 e 2017. Tal crescimento eleva representativamente o número

total do atendimento à pré-escola, colaborando na contagem de crianças matriculadas para o cumprimento da meta 1 estabelecida pelo PNE (2014-2024).

TABELA 7 - MATRÍCULAS EM PRÉ-ESCOLA CONVENIADAS COM O PODER PÚBLICO, CURITIBA, 2010-2017

Instituições	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Taxa de Crescimento
Privadas*	6.597	7.364	9.679	11.632	12.863	13.509	13.338	12.601	91,01%
Conveniadas com o poder público	6.217	7.360	6.444	4.931	3.661	3.536	3.259	3.280	-47,24%
Total	12.814	14.724	16.123	16.563	16.524	17.045	16.597	15.881	23,93%

FONTE: Elaborada pela autora (2018) a partir dos Microdados do Banco de Matrículas do Censo Escolar, INEP (2010-2017).

*NOTA: Particulares, Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas.

Em relação às matrículas na creche (TABELA 8), a única instituição de dependência administrativa federal ampliou seu número de matrículas em mais de 95% ao longo do período, absorvendo totalmente a partir de 2016 as matrículas que eram destinadas anteriormente às crianças de quatro e cinco anos da pré-escola.

TABELA 8 - MATRÍCULAS EM CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CURITIBA, 2010-2017

Dependência Administrativa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Taxa de Crescimento
Federal	64	50	70	68	97	104	140	125	95,31%
Municipal	18.873	19.700	20.896	22.962	23.644	24.055	36.869	14.740	-21,90%
Privada	12.180	11.965	13.352	13.311	14.494	15.279	15.527	15.903	30,57%
Total	31.117	31.715	34.318	36.341	38.235	39.438	52.536	30.768	68,83%

FONTE: Elaborada pela autora (2018) a partir dos Microdados do Banco de Matrículas do Censo Escolar, INEP (2010-2017).

Nas matrículas da creche na rede municipal, também se verificou a distorção dos dados no ano de 2016, que sofre um grande aumento e chega a 36.869 matrículas. Esse número representa praticamente as matrículas de toda a educação infantil da rede municipal, o que não condiz com o ano de 2017 que volta a apresentar os dados de matrícula em menor número, porém, fazendo mais sentido no contexto de distribuição das vagas. Todavia, essas matrículas vinham crescendo significativamente no decorrer dos anos de 2010 a 2015, muito mais do que na pré-escola, mas do ano de 2015 para 2017, sendo assim, esse número reduz drasticamente o absoluto de 9.315 matrículas nas creches.

Aqui se constata novamente que houve um direcionamento das vagas ofertadas às crianças de zero a três anos para as de quatro e cinco anos, pois, enquanto a creche diminuiu em 9.315 matrículas, a pré-escola aumentou seu número em 11.462 vagas, conforme citado

anteriormente. Dessas quase doze mil vagas ampliadas na pré-escola, apenas 2.147 foram criadas na rede municipal entre 2015 e 2017, considerando o total das matrículas na creche mais as matrículas da pré-escola da rede municipal de 2015 = 35.751, e de 2017 = 37.898

No caso da oferta da creche nas escolas privadas, houve um crescimento de 30,57% nas matrículas dessa subetapa. Desde 2010 essas matrículas cresceram 87,79% (TABELA 9) nas instituições privadas (Particulares, Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas), e, nas instituições conveniadas com o poder público, houve redução no número de matrículas em 12,82%.

TABELA 9 - MATRÍCULAS EM CRECHE CONVENIADAS COM O PODER PÚBLICO, CURITIBA, 2010-2017

Instituições	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Taxa de Crescimento
Privadas	5.012	4.759	7.106	7.120	8.643	9.379	9.412	9.654	92,62%
Conv. Com PP	7.168	7.206	6.246	6.191	5.851	5.900	6.115	6.249	-12,82%
Total	12.180	11.965	13.352	13.311	14.494	15.279	15.527	15.903	30,57%

FONTE: Elaborada pela autora (2018) a partir dos Microdados do Banco de Matrículas do Censo Escolar 2016. (INEP, 2017).

*NOTA: Particulares, Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas.

Esse aumento considerável de mais de 90% no atendimento da creche nas instituições privadas, demonstra que quase dobrou o atendimento para a faixa etária. Esse fenômeno poderá ser investigado em maior profundidade em outras pesquisas, uma vez que tanto a relação público-privada quanto a utilização de recursos públicos por instituições privadas também são objeto de pesquisas e estudos do campo das políticas educacionais.

É relevante destacar nessa análise que o município de Curitiba, segundo os dados coletados do INEP no período selecionado, apresentou aumento do número de matrículas na rede privada (Particulares, Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas) equivalente a 98,67% entre 2010 e 2017 (TABELA 10).

TABELA 10 - TOTAL DE INSTITUIÇÕES QUE ATENDEM CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CURITIBA, 2017

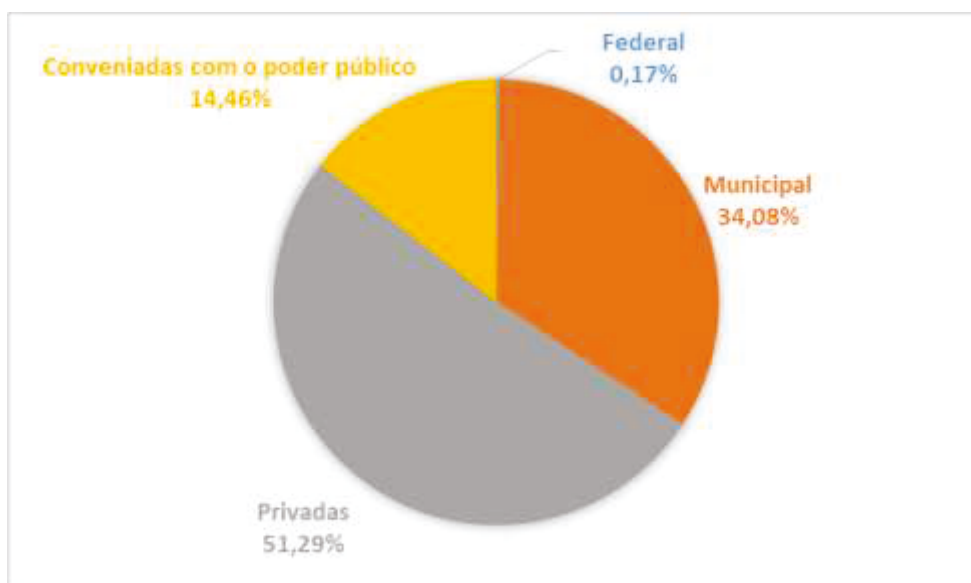
Dependência Administrativa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Taxa de crescimento
Federal	1	1	1	1	1	1	1	1	0,00%
Municipal	170	176	185	196	199	198	346	198	16,47%
Privadas particulares	150	163	233	243	266	284	302	298	98,67%
Conveniadas com o Poder Público	131	140	124	111	92	87	84	84	-35,88%
Total	452	480	543	551	558	570	733	581	28,54%

FONTE: Elaborada pela autora a partir dos Microdados do Banco de Matrículas do Censo Escolar (INEP, 2010-2017).

As instituições conveniadas com o poder público sofreram um decréscimo de 35,88% desde 2010. A rede municipal vem ampliando o número de CMEIs nesse período analisado, dito isso, atentou-se que, em 2016, o número de instituições apresenta um aumento, contudo, acreditamos que haja erro nos dados lançados deste ano como já observamos anteriormente. Houve crescimento de 16,47% no número de instituições desde 2010 considerando que em 2017 estão em funcionamento 198 instituições que atendem à creche, entretanto, a PMC apresenta uma lista com 205 CMEIs⁶⁸ em sua página eletrônica oficial no ano de 2017. Essa diferença se dá na forma como cadastram as instituições e nos critérios estabelecidos para apresentação dos dados do Censo Escolar.

Em relação ao número de instituições que ofertam a creche em Curitiba (GRÁFICO 2), observa-se que as instituições de dependência administrativa privada atendem mais da metade das crianças de zero a três anos, representando 51,29% deste atendimento, enquanto que a oferta das matrículas na rede municipal representa 34,08%. As instituições conveniadas atendem 14,46% das crianças em idade da creche, havendo uma redução no número dessas instituições nos últimos anos. A única instituição federal com matrículas em creche representa 0,17% entre as instituições que ofertam educação infantil para as crianças de zero a três anos.

GRÁFICO 2 - INSTITUIÇÕES QUE OFERTAM ATENDIMENTO PARA A CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, CURITIBA, 2017



FONTE: Elaborada pela autora a partir dos Microdados do Banco de Matrículas do Censo Escolar, INEP (2017).

⁶⁸ Disponível em: <<http://www.educacao.curitiba.pr.gov.br/conteudo/educacao-infantil/3414>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

A SME afirma ter ampliado a oferta da matrícula na educação infantil do município sem reduzir a jornada integral nos CMEIS para as crianças de zero a três anos. Já a oferta da pré-escola apresentou um aumento nas matrículas em período parcial por muitas dessas crianças terem sido direcionadas para escolas de ensino fundamental que atendem em jornada parcial.

Ao observar as matrículas da educação infantil distribuída por jornada e por dependência administrativa (TABELA 11), evidencia-se o crescimento das matrículas ofertadas em período integral. Na rede municipal referente à creche, havia poucas matrículas ofertadas em período parcial, chegando a 97 em 2017. De acordo com a ex-superintendente da Gestão Educacional e a ex-diretora do Departamento de Planejamento da SME, turmas de maternal III são ofertadas excepcionalmente em poucas escolas de ensino fundamental e em poucos CMEIs. A ampliação da oferta na creche ocorreu em sua maioria no período integral, do período de 2011 a 2015, contudo, aqui também se verifica a redução do número de matrículas ofertadas para essa subetapa da educação infantil.

TABELA 11 - TOTAL MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E JORNADA, CURITIBA, 2011-2017

Educação Infantil		Creche							Pré-escola						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Federal	Integral	50	70	68	97	104	140	125	43	32	40	12	13	-	
Municipal	Parcial	377	353	337	317	294	5.860	96	5.436	5.091	5.040	4.613	4.635	8	6.230
	Integral	19.323	20.543	22.625	23.327	23.761	31.009	14.644	6.091	6.104	6.510	6.955	7.061	-	16.928
Privada	Parcial	1.496	1.779	1.954	2.228	2.560	2.366	2.360	2.373	3.584	3.877	3.844	3.622	3.366	3.048
	Integral	3.263	5.327	5.166	6.415	6.819	7.046	7.294	4.991	6.095	7.755	9.019	9.887	9.972	9.553
Conveniada com poder público	Parcial	579	544	460	186	117	80	116	1.179	719	461	138	57	32	297
	Integral	6.627	5.702	5.731	5.665	5.783	6.035	6.133	6.181	5.725	4.470	3.523	3.479	3.227	2.983
Total	Parcial	2.452	2.676	2.751	2.731	2.971	8.306	2.572	8.999	9.398	9.380	8.602	8.316	3.406	9.575
	Integral	29.263	31.642	33.590	35.504	36.467	44.230	28.196	17.306	17.956	18.777	19.509	20.440	13.201	29.464
	Total	31.715	34.318	36.341	38.235	39.438	52.536	30.768	26.305	27.354	28.157	28.111	28.756	16.607	39.039

FONTE: Elaborada pela autora a partir dos Microdados do Banco de Matrículas do Censo Escolar, INEP (2011-2017).

NOTA: O ano de 2010 não foi utilizado por não haver dados disponibilizados sobre a duração da jornada.

Em relação à pré-escola até 2015, o atendimento no período integral na rede municipal era bem maior do que a oferta parcial, entretanto, em 2017, é evidente a ampliação da oferta no período parcial. Há um grande aumento nas matrículas da pré-escola nas duas jornadas, representando aqui o esforço do município para cumprir com a meta de universalização da oferta da pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos.

Na rede privada, em relação à creche, há uma ampliação na oferta integral no período de 2011 a 2016. No período parcial, essa oferta sofre uma queda nesse número de matrículas de 2013 para 2017 no período parcial.

Em aspectos gerais, houve crescimento na oferta do número de matrículas na educação infantil em Curitiba nos últimos anos. A creche recebeu maior número de matrículas entre os anos de 2010 e 2015 em relação à ampliação do número de vagas na pré-escola neste mesmo período. O quadro dessa oferta foi alterado de 2015 para 2017, quando foi possível observar que muitas das vagas, que antes eram ofertadas para a creche, passaram para as crianças em idade da pré-escola. Revelando a opção do município em priorizar a universalização dessa etapa para cumprimento da EC 59/2009.

Entretanto, para o cumprimento do prazo estabelecido pelo PNE (2014-2024), as crianças mais pequenas que continuaram fora da creche sofreram o impacto da universalização da pré-escola por conta da obrigatoriedade da faixa etária de quatro e cinco anos. Nesse momento, ocorreu o que Didonet (2014) já afirmava que seria possível: a priorização da expansão do atendimento para a pré-escola, deixando a oferta das vagas nas creches em segundo plano.

[...] corre-se o risco de cindir novamente a educação infantil em duas partes – a pré-escola, obrigatória, que ascende ao patamar de prioritária, ressaltando sua importância educacional; e a creche, não obrigatória, que perde a relevância. Essa dicotomia induzirá os sistemas de ensino a alocar a parte mais substancial da ação administrativa, que envolve expansão do atendimento, e os recursos financeiros para a pré-escola e deixar a creche em plano secundário, marginal. (DIDONET, 2014, p. 150).

Em Curitiba, as vagas para a creche foram reduzidas em mais de nove mil. Além do fechamento dos berçários nos CMEIs para acomodar mais turmas da pré-escola, muitas salas das escolas de ensino fundamental receberam novas turmas de pré. O questionamento de como se deu essa grande ampliação da oferta da pré-escola, por exemplo, se as escolas possuíam condições para ofertar esse atendimento em termos de professores capacitados para a educação infantil, se havia mobiliário e infraestrutura específicos para essas crianças e como ficaram as condições de qualidade nessa ampliação nos últimos dois anos, merece um estudo aprofundado.

Outro destaque na análise da oferta das matrículas nas creches foi para a diminuição dessas matrículas nas instituições conveniadas com o poder público, o que denota expansão da rede pública nos últimos anos, entretanto, o conveniamento pode ser retomado a qualquer momento devido à aprovação de um projeto de lei que permite a oferta por Organizações

Sociais de serviços das áreas de saúde e educação, com o argumento de que essa medida trará agilidade e eficiência para os serviços⁶⁹. Essa medida pode oferecer mais riscos à qualidade na oferta da educação infantil de Curitiba, pois estudos já demonstraram a redução na qualidade de serviços terceirizados, com pior estrutura e condições de oferta do trabalho para os profissionais da educação, dentre outros aspectos (CORREA; ADRIÃO, 2010).

Mesmo com significativo aumento da oferta das vagas na educação infantil em Curitiba, de 2010 a 2017 a oferta de matrículas cresceu em 26,34%, entretanto a fila de espera continua muito grande, pois são mais de 7.000 crianças aguardando por uma vaga nas creches. Dessa forma, deve-se considerar também a questão da desigualdade dessa oferta, como evidenciam os estudos de Alves e Silveira (2014). Segundo esses autores, o número de matrículas nas creches é maior nas regiões com a maior vulnerabilidade social da cidade, o que demonstra a importância da garantia da oferta para as crianças de zero a três anos mais pobres que aguardam na fila de espera por uma vaga. Sendo assim, observa-se a real necessidade de haver maior destinação dos recursos para a ampliação da oferta de vagas para as crianças pequenas.

Ao analisar os Relatórios de demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de Curitiba entre os anos de 2010 e 2017 (TABELA 12), ressaltamos a movimentação da destinação dos recursos para a educação infantil especificando esses valores destinados para a creche e a pré-escola. Destacamos também o aumento dos recursos destinados ao ensino fundamental entre 2010 e 2015, porém, esta etapa começa a sofrer uma queda na destinação de seus recursos em 2016 e 2017.

TABELA 12 - DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE), CURITIBA, 2010-2017

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	ENSINO FUNDAMENTAL	TOTAL DAS DESPESAS	% DAS RECEITAS DE IMPOSTOS
2010	299.828.067,12	*s/v	s/v	702.014.787,14	1.003.235.892,79	27,11
2011	323.721.072,70	s/v	s/v	801.569.734,64	1.125.290.807,34	26,98
2012	343.174.915,92	s/v	s/v	879.769.469,65	1.222.944.385,57	26,82
2013	383.221.293,86	276.713.349,66	106.507.944,20	967.552.856,71	1.350.774.150,56	27,56
2014	390.538.430,82	284.386.381,07	106.152.049,74	973.274.743,47	1.363.813.174,29	28,22
2015	346.362.043,44	275.102.870,74	71.259.172,70	1.015.295.453,81	1.361.657.497,25	26,40
2016	375.948.347,71	375.897.790,56	50.557,16	987.975.009,53	1.363.923.357,24	27,51
2017	394.959.059,41	183.867.149,35	211.091.910,06	949.752.537,10	1.344.711.596,51	27,97

⁶⁹ Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/08/28/vereadores-de-curitiba-aprovam-terceirizacao-da-saude-e-da-educacao/>>. Acesso em: 11 set. 2017.

FONTE: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), SIOPE (2010-2017). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do?acao=pesquisar&pag=result&anos=2017&periodos=5&cod_uf=41&municipios=410690>. Acesso em: 26 abr. 2018.

A data inicial solicitada para a correção de valor pelo INPC (IBGE) foi 31/12 de cada ano, pois os relatórios foram gerados pela data do final do 5o bimestre.

*: s/v – sem valor informado no sistema.

Observamos que após o ano de 2014, as despesas com a educação infantil em Curitiba sofreram uma queda de R\$ 390.538.430,82 para R\$ 346.362.043,44 em 2015, com uma retomada de crescimento em 2016, fechando 2017 com R\$ 394.959.059,41 o que demonstra um aumento do valor destinado para a educação infantil nesses últimos anos. Entretanto, ao observar o valor destinado separadamente para a creche e a pré-escola, notamos que ocorre uma inversão de valores entre estas subetapas da educação infantil nos anos de 2016 e 2017. Foram destinados em 2016 R\$ 375.897.790,56 para a creche, ao mesmo tempo em que o valor destinado para a pré-escola diminuiu drasticamente, de R\$ 106.152.049,74 em 2014 para R\$ 50.557,16 em 2016. Já em 2017, ocorre a inversão, a pré-escola recebeu R\$ 211.091.910,06 ao passo em que a creche contabilizou o valor de R\$ 183.867.149,35, sendo este o menor valor destinado à creche dentro do período analisado.

Outro aspecto a ser destacado é a drástica diminuição do valor destinado à pré-escola em 2016 ao mesmo tempo em que o valor destinado à creche cresce bastante. Este fato corresponde ao suposto “erro de cadastro” do número de matrículas na pré-escola e o aumento destas na creche. E observando os valores de 2017 para a creche e a pré-escola, é possível comprovar o aumento das despesas na pré-escola, assim como se deu o aumento em seu número de matrículas neste mesmo ano.

Apesar dos valores apresentados nesse relatório apoiarem a questão da oferta das vagas, nem sempre é possível afirmar com certeza se os valores foram esses mesmo. Devido ao fato de haverem turmas de creche e pré-escolas nas escolas de ensino fundamental, a aferição das despesas entre as etapas da educação em um mesmo local, se torna possivelmente unificada nestes casos. Contudo, consideramos relevante acompanhar as despesas direcionadas para a educação infantil e fomentar a necessidade de maior clareza na contabilização e lançamento dos valores em cada etapa e subetapa específica na tentativa de mensurar os valores mais reais possíveis dos recursos destinados às crianças pequenas.

Embora os recursos destinados à educação infantil tenham sofrido aumento ao se observar desde o ano de 2010, com algumas baixas em alguns anos, a oferta de vagas nas creches continua insuficiente. Mais ainda considerando a redução do número de matrículas na creche, a despeito da ampliação na educação infantil como um todo, verifica-se que há uma

demanda das famílias no que concerne à matrícula de seus filhos que têm as vagas negadas. Tais famílias acabam procurando o Conselho Tutelar em busca de orientações de como agir nessa situação de negação de direito. Tanto os Conselhos Tutelares quanto as instituições que atuam na oferta do acesso à justiça têm operado nesse processo de busca da garantia do direito ao acesso às vagas.

Em Curitiba, a busca pela exigibilidade do direito ao acesso à creche pelas vias judiciais ocorreu inicialmente por meio da atuação do Ministério Público em parceria com os Conselhos Tutelares e, depois, também pela atuação da Defensoria Pública. É importante compreender como a SME e a Procuradoria Judicial de Curitiba têm respondido aos pedidos e se relacionado com essas instituições nesse contexto da exigibilidade do direito ao acesso à creche neste município.

3.2 A ATUAÇÃO DOS ATORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA E DA PROTEÇÃO À INFÂNCIA NA EXIGIBILIDADE DO DIREITO AO ACESSO À CRECHE

A atuação da Defensoria Pública em Curitiba para a exigibilidade do direito ao acesso à creche desde 2014 tem colocado a instituição como protagonista na exigibilidade do direito na esfera individual, instaurando ações de Obrigação de Fazer com o pedido por vaga nas creches. Todavia, esse contexto de busca pelo direito do acesso à educação infantil para as crianças pequenas já ocorre há alguns anos neste município pela atuação do Ministério Público em parceria com o Conselho Tutelar. Apresentar-se-á, a seguir, como essas instituições têm se movido em busca da garantia do direito ao acesso à creche neste município.

3.2.1 O papel do Conselho Tutelar

O Conselho Tutelar é descrito no ECA/1990 como “[...] órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.” (BRASIL, 1990, art. 131). Além disso, ele deve ser integrante da administração pública local e composto por cinco membros, escolhidos pela população local para mandato de quatro anos, permitida uma recondução, mediante novo processo de escolha. (BRASIL, 1990, art. 132). Em Curitiba, o Conselho Tutelar presta

atendimento em 10 regionais distribuídas nos bairros: Bairro Novo, Boa Vista, Boqueirão, Cajuru, Cic, Cristo Rei (Matriz), Pinheirinho, Portão, Santa Felicidade e Tatuquara.

A conselheira tutelar entrevistada trabalha na regional do Boqueirão e é também integrante da Comissão de Educação desse órgão, formado por conselheiros de regionais diversas que discutem as questões que envolvem a área educacional. A entrevistada esclarece que para a família tratar de pedido de vaga em creche, primeiramente deve ter passado por algum CMEI da mesma regional e ter realizado o cadastro da criança, pois o Conselho Tutelar só encaminha pedido de vagas se ele tiver sido negado à família. Entretanto, uma das primeiras dificuldades é comprovar que o pedido foi negado, pois a instituição não fornece aos responsáveis da criança nenhum comprovante da inscrição nesse cadastro no CMEI.

O processo para inscrição em uma vaga nas instituições de educação infantil em Curitiba está formalizado pela internet apenas para as crianças que devem frequentar a pré-escola ou o 1º ano do ensino fundamental, portanto, são as que completam quatro, cinco ou seis anos de idade no ano vindouro. Inicialmente, um cadastramento deve ser realizado na página eletrônica da prefeitura, devendo os responsáveis optar por três instituições. Tal processo ocorre geralmente no mês de agosto, e no ano de 2017, sendo que, de acordo com notícia publicada pela prefeitura, esperava-se que fossem realizados em torno de 10.000 cadastros até o final desse mês⁷⁰.

Para as famílias que buscam por vagas para as crianças de zero a três anos de idade nas creches, o processo não ocorre por cadastro na internet, como acontece com a pré-escola e o 1º ano do ensino fundamental. Os responsáveis devem ir diretamente à instituição fazer a inscrição das crianças, e, no caso de não haver vaga imediatamente, elas entram na fila de espera. Entretanto, neste momento, eles não recebem nenhum comprovante da inscrição na instituição e, geralmente, são avisados para retornarem dentro de seis meses a fim de renovarem. (CONSELHEIRA TUTELAR, 2017, informação verbal).

Nem todos os responsáveis têm conhecimento de como agir diante da negativa da vaga. Algumas vezes as famílias se dirigem até outras instituições de educação infantil buscando por vaga e, assim, realizam o mesmo cadastro também em outro CMEI na esperança de conseguir uma vaga mais rapidamente. De acordo com a conselheira tutelar, em alguns casos, os responsáveis têm conhecimento do papel do Conselho Tutelar, por vezes,

⁷⁰ Disponível em:

http://www.cidadedoconhecimento.org.br/cidadedoconhecimento/cidadedoconhecimento/index.php?subcan=7&cod_not=42387&PHPSESSID=1519f01c69696c4fce699f1f643d50a6>. Acesso em: 19 ago. 2017.

foram conhecidos que indicaram a atuação do órgão, ou até mesmo o CMEI já orientou a família a procurar o Conselhor Tutelar.

Pelo entendimento da conselheira tutelar, que afirma ser o mesmo da Comissão de Educação, se os CMEIs entregassem no momento do cadastro um comprovante de inscrição, seria o suficiente para demonstrar que não há vagas naquele momento, todavia apenas avisam as famílias que devem retornar em seis meses para confirmar o interesse na vaga. Para o Conselho Tutelar realizar o atendimento às famílias, “[...] a primeira pergunta que a gente faz: Fez cadastro no CMEI? Já teve vaga negada? Porque o Conselho só vai atender se o direito está violado.” (CONSELHEIRA TUTELAR, 2017, informação verbal).

Diante dessa situação, o Conselho Tutelar já solicitou diversas vezes à prefeitura que fornecessem aos responsáveis algo que comprovasse o cadastro da criança na instituição,

[...] nem se fosse uma declaração de que a família compareceu lá e apresentou as documentações, não precisa meio sulfite, não precisa ser, não é um documento, mas é um comprovante. Você esteve aqui, se você me pedir uma declaração de que você esteve no Conselho, eu tenho que dar, eu tenho obrigação de fornecer isso, então é direito da família também receber um comprovante de que fez o cadastro (CONSELHEIRA TUTELAR, 2017, informação verbal).

O comprovante de inscrição na fila de espera em uma instituição de educação infantil significa que o direito ao acesso à creche daquela criança foi violado, e, por ser a prova da privação de um direito, este pode ser exigido por meio das vias judiciais. Por isso, o comprovante não é emitido regularmente e tem sido emitido quando o Conselho Tutelar envia um pedido formal ao Núcleo Regional de educação.

Essa atitude da gestão municipal de não fornecer o comprovante de inscrição da criança na fila de espera, ou seja, da negativa da vaga que significa a violação do direito, acarreta demora e empecilho no processo da exigibilidade desse direito. Inicialmente, a espera ocorre junto às vias administrativas, pois o trâmite administrativo da solicitação da vaga requer muito tempo de espera entre pedidos e envios de documentos entre Conselho Tutelar, Núcleo de Educação da regional e CMEI, algo que poderia ser otimizado se fosse entregue para a família um comprovante do cadastro na instituição. A conselheira tutelar explica o trâmite do processo para conseguir por escrito essa negativa da vaga.

[...] a gente orienta a família assim, que daqui a 30 dias, se fez o pedido hoje, é até controle do trâmite: que vai para o Núcleo, do Núcleo para o CMEI, do CMEI volta para o Núcleo, do Núcleo vem para nós Conselho, é a base de 20 dias, 25 dias no mínimo. Então a gente já pede para família 30 dias, né, para a família não ter que gastar dinheiro com ônibus, essas coisas assim. Ai em 30 dias eles retornam aqui e eles têm o direito de representar sim, ai é onde a gente dá o endereço da Defensoria Pública para eles entrarem com uma ação contra o município pelo direito violado. (CONSELHEIRA TUTELAR, 2017, informação verbal).

Outra dificuldade apontada pela conselheira é a falta de uma lista de espera pública, o qual, desde os anos de 2009-2010, o Conselho Tutelar vem solicitando à prefeitura que a divulgue para se ter conhecimento do real número de inscritos e evitar cadastros em mais de um CMEI. Contudo, essa lista de espera pública ainda não existe no município de Curitiba.

A SME confirmou ter sido bastante pressionada e cobrada para publicizar a lista de espera. A ex-diretora do Departamento de Planejamento e Informação relatou que trabalharam na elaboração de um estudo para a implementação de uma Central de Vagas, porém, não houve tempo hábil para a implementação do projeto antes de sua saída da SME. O objetivo desse projeto de criação de uma Central de Vagas não era exatamente publicizar a fila, a ideia era que fossem montados grupos de trabalho em parceria com os núcleos regionais, Conselho Tutelar e Assistência Social, pois esses órgãos estão na ponta e conhecem bem a comunidade. (EX-DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO, 2017, informação verbal).

O grupo funcionaria para ajudar na questão de priorização da oferta das vagas em nível regional, e não mais individual, estudando a melhor maneira de distribuir as vagas diante da comunidade demandante, pois seria de conhecimento desse grupo a situação das famílias que atendessem aos critérios de priorização para a escolha da criança, e também teriam argumentos mais concretos para justificar a negativa de vaga diante de um ofício judicial.

Ou seja, a publicização da lista de espera não estava nos planos da SME de fato, este estudo e a falta da informação da posição das crianças na lista demonstram uma preocupação com a “transparência” na distribuição das vagas apenas de maneira aparente.

A crescente busca por vagas na educação infantil, especialmente para a creche, diante da oferta insuficiente no atendimento às crianças pequenas, tem refletido em um aumento das atividades do Conselho Tutelar, de acordo com a conselheira “[...] a nossa demanda, em torno de 60% do que atendemos é pedido de vaga de CMEI” (CONSELHEIRA TUTELAR, 2017, informação verbal).

Esse envolvimento mais presente com a demanda da busca pela educação infantil foi suscitado pelo Ministério Público envolvendo o Conselho Tutelar desde o acompanhamento do TAC, firmado com a PMC em 2009, o que, de acordo com a entrevista com a promotora de justiça realizada por Silveira (2015), a parceria desses órgãos induziu o Conselho Tutelar no acompanhamento dessa política pública:

Nisso eu envolvi o Conselho Tutelar, cada prestação de contas que chegava eu repassava para o Conselho. Para que o Conselho desse o aval, verificando se foi entregue. Tentando instituir uma prática de participação, uma prática de corresponsabilidade naquela política, naquele acompanhamento e tudo mais. O MP não é responsável sozinho, vocês estão tendo a participação, vocês estão tendo a oportunidade de se manifestar dentro do meu inquérito, vocês estão tendo a oportunidade de dizer sim ou não, este sendo concluído ou não e ensinando um pouco para eles como é que acompanha uma política pública também, então, tentando puxar essa vivência pública deles (ENTREVISTA COM A PROMOTORA DE JUSTIÇA HIRMÍNIA DINIZ, 2013-4, apud SILVEIRA, 2015, p. 68).

A conselheira tutelar relatou que desde essa aproximação com o Ministério Público todos os pedidos que chegam ao Conselho Tutelar continuam sendo repassados com as informações da criança e a negativa de vaga do Núcleo Regional de educação à Promotoria de Justiça de Proteção à Educação, mesmo depois do direcionamento dos pedidos individuais para a Defensoria Pública, com o objetivo de controle e cadastro do número de crianças que buscam o Conselho Tutelar com o direito à creche violado.

Entretanto, a exigibilidade do direito individual dessas crianças é realizada pela Defensoria Pública. E o papel dos conselheiros tutelares é de organizar e providenciar as cópias dos documentos necessários das famílias, orientando-as a buscarem a Defensoria Pública para a exigibilidade do direito pela via judicial, já que os demais caminhos administrativos em pedidos anteriores com CMEI, Núcleo Regional e SME não resolveram a questão.

3.2.2 O Ministério Público

Para a observação da exigibilidade do direito ao acesso à educação infantil no município de Curitiba, considera-se importante destacar a atuação do Ministério Público e apresentar os fatos relacionados à exigibilidade do direito ao acesso a essa etapa a partir do ano de 2009, devido à promulgação da EC 59/2009, a qual incluiu as crianças de quatro e cinco anos de idade na obrigatoriedade da educação básica, e em razão de, nesse ano, o então prefeito Carlos Alberto Richa concordar em assinar um TAC que estava em discussão desde 2008, proposto pelo Ministério Público para ampliação da oferta de vagas na educação infantil.

Entretanto, conforme relatório da pesquisa de Silveira (2015), em entrevista com a promotora da Promotoria de Justiça de Proteção à Educação do Ministério Público, esse

acordo foi firmado após a exposição do problema da falta de vagas em Curitiba em um programa de televisão em rede nacional⁷¹, sendo reconhecido pela prefeitura o déficit de 9.285 vagas, segundo a promotora de justiça, número superior aos procedimentos existentes pleiteados na Promotoria que até aquele momento eram de dois mil, mas inferior aos 40 mil pedidos que haviam passado pelo Conselho Tutelar.

Após o ano de 2009, foram registrados no Ministério Público em torno de cinco mil procedimentos de pedidos por vagas nos três anos seguintes, no entanto, a promotora de justiça enfatiza ser razoável esse número, mas destaca que havia muito mais e estão diante de um aumento, pois crescia a busca pelo Ministério Público no momento em que a população tomava conhecimento de seus direitos e da atuação da instituição. (SILVEIRA, 2015).

O Sistema de Cadastro organizado pela SME foi bastante útil, de acordo com a ex-superintendente da Gestão Educacional e a ex-diretora do Departamento de Planejamento e Informação, para argumentar, junto ao Ministério Público sobre a situação da distribuição das matrículas até a assinatura do TAC em 2008/2009.

A conversa com o Ministério Público continuava e se tornou frequente, de acordo com a diretora do Departamento de Planejamento e Informação, “[...] estávamos o tempo todo prestando esclarecimentos à Promotoria, era uma constante para apresentar nossas metas e os números que tínhamos.” (EX-DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO, 2017, informação verbal).

Na Promotoria conversamos com a Dra. Hirminia porque ela encaminhava para nós uma relação imensa de solicitação de vagas, que vinha pelo Conselho Tutelar, porém, muitas dessas, não entravam nos critérios já estabelecidos de priorização de vagas. Ela encaminhava e nós tínhamos que justificar criança a criança o porquê do não atendimento das vagas. Esse foi um momento bem importante para nós, porque teve uma relação de extrema confiança do MP com o Executivo, ou seja, elas confiavam no nosso trabalho, e aí nós respondíamos que essa vaga agora não pode ser atendida porque temos mais tantas crianças que tem mais necessidade. E somente quando ela encaminhava algumas crianças dizendo ser urgente ou necessário, que já tinha passado por uma triagem deles lá, daí a gente sabia que aquelas a gente precisava atender, e tínhamos que atender também quando vinha uma ordem do juiz ou da juíza, aqueles mandados de cumpra-se. (EX-DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO, 2017, informação verbal).

⁷¹ Fala da Promotora: “[...] eu credito a essa reportagem a assinatura do TAC, assim, porque teve tudo, foi sequencial, sabe, foi depois daquela exposição na imprensa nacional é que veio a disponibilidade de assinar o TAC. Não aceitaram chamar de TAC na época, não tem título TAC, mas tem o formato do TAC, é um compromisso” (SILVEIRA, 2015, p.67).

Para a SME, a pressão exercida pelo Ministério Público para responder ao porquê de aquelas crianças não terem sido matriculadas tinha caráter individual, entretanto, de acordo com Silveira (2015), esses dados obtidos por meio dos casos individuais oferecem subsídios para, se necessário, entrar com uma ACP.

[...] a Promotora organizou os dados em tabelas, subdividindo-os por regionais. O foco do projeto estratégico é a ampliação das vagas por meio da construção de unidades, pois, desse modo, os casos individuais oferecem dados no caso de ser necessário entrar com uma ação civil pública. (SILVEIRA, 2015, p. 68).

O próximo passo do Ministério Público foi então a instauração de uma ACP ajuizada em 30 de junho de 2014 (Autos nº 10.646-81.2014.8.16.0188)⁷² para a ampliação das vagas para a educação infantil, pois, de acordo com Silveira (2015), a promotora de justiça que atendia a área da educação tentava negociar extrajudicialmente com a PMC desde 2011 um novo acordo para a ampliação do atendimento da educação infantil, porém sem sucesso.

A cobrança por vagas na educação infantil pelo Ministério Público de maneira extrajudicial e individualmente diminuiu após a instauração da ACP, pois a exigibilidade judicial passou a ser coletiva e, ao invés de se requerer apenas a matrícula de uma criança, a ação judicial buscava a construção de novos CMEIs e a previsão orçamentária em lei para tal realização.

Apesar do afastamento da instauração de ações individuais exigindo por vaga nas creches, o Ministério Público volta a atuar na questão por meio de uma campanha de orientação e conscientização das pessoas sobre o acesso à creche e à pré-escola serem direito fundamental da criança. Fato que comprova este dado é uma notícia⁷³ intitulada “Creche e pré-escola: um direito fundamental de toda criança” do início de 2018 da página eletrônica do Ministério Público do Paraná a qual revela o número de crianças cujos pais procuraram o Conselho Tutelar em Curitiba.

De 2014 até o final de 2017 foram registradas 7.690 crianças que procuraram o Conselho Tutelar e o Ministério Público devido à negativa de vaga. Esse número é menor do que o número relatado pela PMC, mas bastante significativo, e vai de acordo com a fala dos conselheiros tutelares nas entrevistas, a respeito do atendimento diário às famílias que buscam pelo seu direito à vaga nas creches.

⁷² Inicialmente o Ministério Público pediu a tutela antecipada nessa ação que foi concedida parcialmente pelo Judiciário, em 12 de agosto de 2014. Mas, logo após, o município e o Ministério Público recorreram, não chegando a um resultado final da ação até o momento (janeiro de 2018).

⁷³ Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/2018/01/19889_10/Creche-e-pre-escola-um-direito-fundamental-de-toda-crianca.html>. Acesso em: 03 fev. 2018.

Somente em Curitiba, 7.690 crianças tentaram se matricular na educação infantil desde 2014 e não encontraram vagas. O levantamento do Ministério Público do Paraná inclui informações repassadas pelos Conselhos Tutelares da capital e registros de famílias que procuraram diretamente a Promotoria de Justiça de Proteção à Educação, depois de terem o pedido de matrícula negado na rede pública municipal. (MPPR, 2018).

Após a instauração da ACP⁷⁴ em junho de 2014, os pedidos individuais que chegavam ao Ministério Público por vagas nas instituições foram direcionados para a Defensoria Pública após reunião ao final de 2014, prevendo um projeto de ação integrada entre as instituições⁷⁵. Na fala do defensor público presente neste encontro, a ideia é a de que “[...] a Defensoria ajuíze todas as ações individuais de pedidos de vagas em creches e pré-escolas e que o Ministério Público auxilie a população que o procure e remeta os documentos para a Defensoria ingressar com a ação⁷⁶”. Entretanto, o Ministério Público demonstra continuar o trabalho na esfera da proteção individual do direito ao acesso à educação infantil por meio do lançamento da nova campanha ao final de 2017.

A orientação e a conscientização das famílias sobre o acesso à educação infantil ser direito fundamental da criança foram o objetivo do Ministério Público do Paraná ao final do ano de 2017, ao incentivar o desenvolvimento da campanha “Educação Infantil: direito fundamental de toda criança” promovida pelo governo estadual, por meio da atuação dos Conselhos Estaduais da Mulher (CEDM) e da Criança e do Adolescente (CEDCA). Essa campanha tem o objetivo de ajudar as famílias a compreender que a vaga é um direito da criança e ensinar o caminho que se deve seguir em busca da vaga por meio de folhetos e cartazes que estão sendo distribuídos nas unidades relacionadas à rede de serviço socioassistencial do Estado, como Centros de Juventude, Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). (MPPR, 2018).

É uma nova forma de abordar a questão da educação e da conscientização do direito à educação. Além disso, seria bastante interessante e importante o envolvimento da atuação também da Defensoria Pública no processo de garantia e proteção do direito à creche das crianças pequenas. De acordo com a pesquisa Corrêa (2014) sobre a judicialização da política

⁷⁴ ACP nº 0010646-81.2014.8.16.0188.

⁷⁵ Neste momento, estavam em negociação uma possível parceria com a Defensoria Pública do Paraná, visando à elaboração conjunta de uma cartilha educativa sobre o direito à educação, com indicação dos documentos necessários para pleitear judicialmente vagas em creches e pré-escolas e os horários e locais de atendimento ao público demandante no Ministério Público e na Defensoria Pública.

⁷⁶ Notícia disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

pública da educação infantil no TJSP, a prática do diálogo e a negociação interinstitucional (no caso entre Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Tutelar, advogados e Organizações Não Governamentais) colaboraram na promoção da garantia do direito à educação infantil. Contudo, não conseguimos informações de que a Defensoria Pública foi contactada para atuar junto a essa campanha.

3.2.3 Defensoria Pública

O atendimento à população pobre requerente por vaga na educação infantil em Curitiba passou a ser recorrente na Defensoria Pública a partir de 2014. Neste ano, as famílias que não conseguiam a vaga para sua criança diretamente nos CMEIs eram orientadas pelas próprias instituições ou pelos vizinhos que já haviam passado pelo mesmo problema a procurar o Conselho Tutelar. Como já destacado, esse órgão na cidade de Curitiba tem tido importante papel na busca da garantia do direito ao acesso às vagas ao orientar e ajudar as famílias a organizar os documentos necessários para o atendimento junto a Defensoria Pública.

Assim que a Defensoria Pública passou a receber as famílias pobres que tiveram a negativa de vaga em creche para seus filhos, os defensores públicos começaram a entrar com ações de Obrigação de Fazer com pedido de liminar (que é uma característica da decisão prestada pelo juiz proferida no início do processo para adiantar a execução do pedido) contra a prefeitura, requerendo que a matrícula da criança fosse efetivada o mais rápido possível para cumprimento de seu direito.

O instrumento judicial utilizado pela Defensoria Pública para a exigibilidade das vagas em creche é a ação de Obrigação de Fazer. Segundo o defensor público, apesar de ter que elaborar várias dessas ações, não considera uma tarefa complicada em termos da elaboração do processo, pois empregam um modelo como padrão. Em Curitiba, essas ações, em torno de 600, tiveram seus pedidos atendidos pelo Poder Judiciário até a metade de 2015.

Sendo assim, segundo o defensor público entrevistado, não há acúmulo de pessoas aguardando o atendimento para a realização do pedido por vagas pela Defensoria Pública, nem grandes filas de espera por uma senha, pois as famílias que procuram a Defensoria Pública no bairro de sua regional portando a negativa de vaga da SME, seus documentos e os da criança, orientadas pelo Conselho Tutelar, geralmente são atendidas no mesmo dia na Defensoria Pública, ou então, um agendamento pode ser feito, mas com espera de poucos dias. Diferente de como ocorreu em outros municípios, Cascavel, por exemplo, no qual os

pais chegaram a acampar em frente à sede da Defensoria Pública e os agendamentos eram marcados em datas com mais de três meses.

O defensor público relata que atendia em torno de 20 casos por mês, mas após o pedido de Suspensão das Liminares os atendimentos estavam em torno de quatro ou cinco no momento da entrevista. Entretanto, ao realizar uma consulta em seu sistema de controle de atividades, havia em torno de 20 prazos dos atendimentos que deveria acompanhar por dia e, no dia seguinte, teria de encaminhar oito pedidos por vaga em creche. Mesmo com a redução da entrada dessa demanda, esses pedidos representam em torno de 40% de todos os atendimentos aos quais deve acompanhar diariamente e reafirmou que “[...] todos os dias mexo com isso.” (DEFENSOR PÚBLICO, 2017, informação verbal).

Em busca pelo número de ações instauradas pela Defensoria Pública pedindo vagas em Creche, a Corregedoria da Defensoria Pública nos forneceu a informação de quantas dessas ações foram instauradas por sede de atendimento. Entretanto, esses dados passaram por um processo de implementação de sistema para registro e controle das atividades dos defensores públicos. Anteriormente, eles organizavam seus processos de maneira individual, alguns por meio de elaboração de planilhas eletrônicas, outros arquivavam seus processos impressos em arquivos ou pastas (DEFENSOR PÚBLICO, 2017, informação verbal). Por isso, acreditamos que, na implementação do sistema na Defensoria Pública do Paraná, muita informação se perdeu nesse primeiro momento (TABELA 13), pois diferem bastante dos números de ações de pedido de vaga em creche apresentados pela Procuradoria Judicial de Curitiba, das ações que chegam ao município.

TABELA 13 - NÚMERO DE AÇÕES INSTAURADAS PELA DEFENSORIA PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DE VAGAS EM CRECHE, CURITIBA, 2015-2017

Ano	Sede Central	Boqueirão	CIC	Pinheirinho	Santa Felicidade	Total por ano
2015	41	0	0	0	7	48
2016	169	0	0	16	16	201
2017	164	0	0	26	1	191
Total	374	0	0	42	24	440

FONTE: Relatório de Ações para obtenção de vaga em creche, enviado pela Corregedoria Geral da Defensoria Pública do Paraná referente ao período entre janeiro de 2015 e 5 de dezembro de 2017.

Por esses dados, verifica-se que há incompatibilidade do novo sistema de controle da Corregedoria Geral da Defensoria Pública do Paraná com a fala do defensor público. Pois, ele mesmo atuou em 2015 no bairro do Pinheirinho e instaurou vários pedidos por vagas em creche, mas a tabela demonstra que nenhuma ação foi instaurada nesse mesmo ano.

Os dados da Corregedoria Geral da Defensoria Pública do Paraná em Curitiba demonstram que os defensores públicos instauraram 440 ações de Obrigação de Fazer por pedido de vaga em creche, o que não significa que todas essas crianças conseguiram sua matrícula. Para conseguir o dado de quantas destas ações foram julgadas e deferidas por juízes, seria necessário entrar em cada uma delas no sistema de acompanhamento de processos, o Processo Judicial Digital (Projudi)⁷⁷, e acompanhar os anexos do processo com todo seu trâmite, o que demandaria bastante tempo e o mais importante, acesso. Esses processos, por envolver o nome das crianças, tramitam em segredo de justiça e apenas as partes envolvidas possuem acesso. Dessa forma, pela falta de tempo e de acesso, tal dado ficou em aberto nesta pesquisa. A informação de quantas crianças foram matriculadas via ação judicial também foi solicitada à SME, junto aos Núcleos Regionais, porém, nenhum deles possuía essa informação sistematizada relatando não ter condições de realizar esse levantamento, pois quando recebem um e-mail da Procuradoria Judicial para matricular a crianças devido ao ofício do juiz, simplesmente buscam realizar a matrícula.

Este ponto de organização e controle de dados públicos e confiáveis sobre a demanda das vagas com a publicização das filas de espera e as matrículas de fato realizadas, de acordo com Ximenes, Vanessa Elias de Oliveira e Mariana Pereira da Silva (2017, p. 10), são fatores determinantes “[...] na reconfiguração do processo de judicialização, bem como no próprio processo de formulação da política pública”.

No ano de 2015 em Curitiba, conforme citado anteriormente, o então prefeito deu entrada junto à presidência do TJPR em um pedido de Suspensão de Execução de Liminar⁷⁸ a respeito das ações exigindo as vagas em creches. O pedido liminar trata-se de um requerimento específico feito ao juiz para que antecipe a tutela, ou seja, conceda o pedido principal da ação – no caso, a matrícula na educação infantil – logo no início da demanda, antes da prolação da sentença. Há requisitos específicos previstos em lei para a concessão da liminar e trata-se de uma decisão que pode ser revogada a qualquer tempo, por decisão judicial fundamentada. No caso de uma decisão da presidência do TJPR suspendendo as liminares, qualquer pedido instaurado com caráter de liminar, já é negado por conta dessa decisão.

⁷⁷ O Projudi (Processo Judicial digital) é um programa de computador que pode ser utilizado através da Internet e permite a completa substituição do papel por autos processuais digitais. Porém nas causas que envolvem crianças, os processos tramitam em segredo de justiça, o que permite que apenas as partes envolvidas no processo possam acompanhá-lo pelo Projudi.

⁷⁸ Suspensão de Liminar n. 1407201-4 (NPU nº 0028950-76.2015.8.16.0000).

Com isso, o processo da exigibilidade da vaga que passava pela Defensoria Pública, o qual inicialmente era bastante rápido de acordo o defensor público entrevistado, “[...] eu já agendava e fazia na hora a vaga em creche; aproximadamente em uma semana, já entrava a liminar, e aproximadamente em uma semana e meia depois, a criança estava na creche” (DEFENSOR PÚBLICO, 2017, informação verbal), passou a demorar mais.

Depois da decisão da presidência do TJPR, o processo tornou-se bastante lento, pois com a Suspensão das Liminares, o pedido da ação de Obrigação de Fazer, no caso da matrícula da criança na creche, deve passar por todo o processo até aguardar o trânsito em julgado, momento em que o processo é finalizado. De acordo com o defensor público, sem o caráter de liminar, a ação leva em torno de sete meses até a sentença final.

O argumento do presidente do TJPR para conceder ao Poder Executivo este pedido está baseado na Lei n. 8.437/1992, que declara em seu art. 4º que compete ao presidente do Tribunal de Justiça suspender a execução da liminar para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. Essa alegação é bastante questionável, conforme fala do defensor público, por ser uma decisão monocrática e com caráter político, pois descarta a questão da prioridade absoluta. Nas palavras dele:

[...] na minha opinião é uma decisão política, jurídico-política que é incabível, porque a Constituição e todas as outras normas deixam claro que é prioridade absoluta, que antes de fazer qualquer outra coisa, tem que ser atendida a vaga em creche e fora isso, a previsão, o que o município usa sempre de argumento é “não tenho dinheiro”, “a lei previu que só era obrigatório não sei quanto”. No entanto eles esquecem que o direito à educação está previsto há mais de 80 anos na Constituição, ele vem sendo previsto na Constituição de muito tempo, e é claro, que especificamente eu acredito que seja uma das razões, que a responsabilidade é do atual prefeito, do gestor, no mínimo quem está agora, que é o Greca, ele deveria ter pensado nisso quando ele fez em 1992 e todos que foram posteriores e todos estão colaborando à falta de creche não tendo o investimento necessário. (DEFENSOR PÚBLICO, 2017, informação verbal).

Na tentativa de encurtar o tempo do processo sem o caráter de liminar, o defensor público relata, no momento da entrevista, que passariam a entrar com as ações de Obrigação de Fazer sem o pedido de liminar, pois em conversa com a juíza na primeira Instância de sua regional, os pedidos com liminar não seriam concedidos de qualquer maneira, por causa da suspensão. Mesmo com a demora do tempo regular de um julgamento, há possibilidade de se conseguir a vaga, mas não mais de forma imediata, como ocorria antes da Suspensão das Liminares. Talvez essa espera do julgamento possa ser menor do que o tempo que precisasse permanecer na fila do CMEI, de acordo o defensor público.

Mesmo com as liminares suspensas pelo presidente do TJPR, alguns dos processos instaurados pela Defensoria Pública estão chegando a uma decisão judicial favorável à

matrícula das crianças, pois, em conversa com pessoas que trabalham em alguns Núcleos Regionais de Educação em Curitiba, estes continuam recebendo o ofício judicial exigindo a matrícula imediata da criança. Foi enviado um pedido formal solicitando o número de matrículas realizadas via ofício judicial, entretanto, nenhum núcleo respondeu ao pedido. A maioria alegou não possuir essa informação de forma organizada, não havendo controle desse dado, mas admitiram ter matriculado crianças por esse motivo.

Os dados que relacionam o processo de exigibilidade do direito ao acesso à creche, tanto sobre as ações de Obrigação de Fazer instauradas pela Defensoria Pública com esse pedido quanto sobre o número de crianças matriculadas nas instituições de educação infantil por ofício judicial provocado por essas ações, se fossem organizados e controlados, poderiam fornecer subsídios para levantamentos e pesquisas mais aprofundadas a esse respeito. Sobre a questão, a Procuradoria de Justiça do Município de Curitiba demonstrou maior organização, entretanto, sobre o número de ações instauradas no que tange o pedido por vagas em creche, não controlam quem foram os demandantes, mas afirmaram ser da Defensoria Pública em sua maioria.

3.2.4 Procuradoria de Justiça do Município de Curitiba

Quando a PMC é cobrada judicialmente pela demanda que não vem sendo atendida da necessidade de vagas nas creches, o órgão responsável pela defesa da prefeitura é a Procuradoria de Justiça do município. Em Curitiba, a Procuradoria de Justiça é dividida em quatro diretorias: a do gabinete que é do procurador geral, a da Procuradoria de Recursos Humanos, a da Procuradoria Fiscal, a da Procuradoria de Julgamento Tributário e a da Procuradoria Judicial.

A Procuradoria Judicial conta com o trabalho de 13 procuradores atuando em 12 matérias, que são as que mais possuem demanda por essa diretoria de acordo com seu coordenador. São elas: 1 - CRECHE; 2 - MEDICAMENTO; 3 - COMINATÓRIA (ações de alguma irregularidade no alvará); 4 - USUCAPIÃO; 5 - DESAPROPRIAÇÃO; 6 - INDENIZAÇÕES; 7 - MULTA DE TRÂNSITO; 8 - AS ORDINÁRIAS; 9 - LICITAÇÃO; 10 - URBANISMO; 11-AMBIENTE; 12 - MANDADO DE SEGURANÇA.

As ações requerendo vagas em creches estão em primeiro lugar por ser a matéria com maior número de pedidos recebidos. Os membros da equipe recebem ações de todas as matérias de maneira que ocorra uma distribuição igualitária entre eles, por isso, estão preparados para trabalhar com ações de todos estes assuntos citados anteriormente.

A Procuradoria Judicial presta suporte ao Poder Executivo, e seu papel de orientação jurídica foi bastante relevante junto à SME, pois de acordo com a fala da ex-superintendente da Gestão Escolar, quando os ofícios judiciais chegavam à SME inicialmente, elas não tinham muita experiência no trato com as questões judiciais, mas foram aprendendo com a cobrança do Ministério Público e a mediação com os procuradores de justiça.

Após a ampliação dos pedidos individuais por vagas em creches instaurados pela Defensoria Pública a partir de 2014 contra a PMC, o procurador de justiça entrevistado relatou a necessidade de se tomar alguma medida, pois já haviam sido deferidos mais de 600 pedidos por matrícula e a SME cumpriu, pois em todas ações que chegaram à PMC, de fato

[...] quem decide se vai matricular ou não acaba sendo a Procuradoria Judicial porque a gente tem que dizer se houve recurso ou não. Essa decisão está suspensa ou não, quando chega para eles (SME), e a gente diz “aqui não há o que fazer, tem que matricular”, aí eles matriculam dentro do número excedente de vagas, sempre será excedente, nunca será dentro do ideal. (COORDENADOR DA PROCURADORIA JUDICIAL, 2017, informação verbal).

No caso, quando é ajuizada uma demanda judicial requerendo a concessão de vaga na educação infantil, o juiz de primeira instância pode deferir o pedido, concedendo a vaga à criança e determinado ao município a matrícula imediata. Dessa decisão, cabe recurso ao Tribunal de Justiça competente, no caso o TJPR. Quando não houver possibilidade de mais recursos, quer porque a decisão de primeira instância tenha sido confirmada pelo TJPR quer porque tenham decorrido quaisquer prazos recursais, é a Procuradoria Judicial responsável por encaminhar um email ao pessoal da SME informando que eles devem matricular aquela criança de acordo com a ordem judicial. Muitas vezes já está informado o CMEI específico no conteúdo da ação, caso contrário, a SME deve buscar vaga em instituição mais próxima à residência da criança.

Quando o número de pedidos de liminares passou dos 600, o coordenador relata que decidiram elaborar um estudo sobre a questão das matrículas realizadas pela via judicial até o momento.

Quando eu entrei aqui na Judicial em 2014, as pessoas que trabalhavam aqui pegavam essas liminares e mandavam matricular. Aí eu conversei com o diretor e sugeri fazer um estudo, nós já tínhamos um estudo do Dr. Saulo que trabalhou naquela ACP e decidimos fazer, melhorar, trazendo os dados da Secretaria. Aí me lembro que trabalhei uns 2 meses nessas peças, trouxe aqui para o diretor, ele acrescentou e fez a Suspensão das Liminares, houve claro um trabalho junto ao TJPR de convencimento ali, porque em 2014 nós tínhamos já fechado mais de 600 liminares em vigor de matrícula imediata. (COORDENADOR DA PROCURADORIA JUDICIAL, 2017, informação verbal).

O objetivo desse estudo foi o de encontrar alguma estratégia judicial que possibilitasse a diminuição dessas ações individuais, pois depois que era dada entrada do pedido com liminar, a decisão do juiz era rápida, e, em torno de dez a 15 dias, a criança deveria ser matriculada. Contudo, de acordo com o coordenador da Procuradoria Judicial, eles cumpriam a decisão da liminar entendendo que estavam descumprindo com demais normativas que regulamentam algumas questões de condições de qualidade para as crianças nas creches:

Sempre observando que não é que a gente cumpria a liminar, a gente entendia que a gente não cumpria a liminar, no sentido assim: eu não estou dando para o sujeito a educação que ele merece, eu estou só entupindo sala de aula. Porque se tem todo um regramento, a relação aluno-professor tem que ser essa, o m² / aluno tem que ser esse, a sala tem que ter no máximo tantos alunos, na hora em que eu cumpro uma liminar dessas eu descumpro todas as outras... a gente cumpria descumprindo. Mas tinha que cumprir, porque tinha muita pessoal. (COORDENADOR DA PROCURADORIA JUDICIAL, 2017, informação verbal).

Foi então que a PMC por meio da Procuradoria Judicial entrou com um pedido de Suspensão das Liminares das ações que pediam por vagas nas creches junto ao TJPR. O presidente do TJPR concedeu⁷⁹ ao Poder Executivo esse pedido, suspendendo a execução de todas as ações de Obrigação de Fazer que contivessem o caráter de liminar, alegando que

[...] tais decisões causam grave lesão à saúde, à segurança e à economia pública ao imporem matrículas em CMEI sem vaga e que já atende acima da capacidade; que o risco de multiplicidade de ações idênticas poderá agravar o problema, causando um colapso no sistema; que os recursos financeiros municipais não são suficientes para permitir a implantação de políticas públicas capazes de suprir as carências existentes nas áreas de atuação pública; que se aplica o princípio da reserva do possível; que devem ser assegurados padrões mínimos de qualidade; que a intervenção judicial, mediante a concessão de liminares, viola o princípio da isonomia ao desrespeitar a ordem de classificação em lista de espera; que não age com omissão ou abuso, cumprindo os parâmetros de atendimento da educação infantil na rede municipal de ensino; que as metas contidas na Lei 13005/2014, para a implantação da universalização da educação infantil, são e serão observadas; que as liminares implicam violação ao princípio da separação dos poderes e irão causar lesão grave e de difícil reparação. (PARANÁ, 2015).

A concessão do pedido de Suspensão das Liminares em 21 de julho de 2015 ocasionou a negação dos pedidos por vaga via ação de Obrigação de Fazer com liminar da Defensoria Pública que eram deferidos prontamente antes dessa Suspensão das Liminares. Segundo o coordenador da Procuradoria Judicial, “[...] dali para diante a gente conseguiu

⁷⁹ Decisão de 21 de julho de 2015 proferida pelo Presidente do TJPR, Paulo Roberto Vasconcelos. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/consulta-processual/publico/b2grau/consultaPublica.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7d88bd1d17bac0727df8ab941b113325a>>. Acesso em: 12 jul. /2017.

respirar um pouco” (COORDENADOR DA PROCURADORIA JUDICIAL, 2017, informação verbal). Ao passo que esse “respirar um pouco” ao mesmo tempo em que aliviava a pressão sobre a PMC para matricular imediatamente as crianças nas creches, muitas outras que permanecem na fila de espera continuam com seu direito à vaga negado.

Junto a Procuradoria Judicial obtivemos acesso ao número de ações que o município sofreu do início de 2015 a julho de 2017 de pedidos por vagas nas creches (TABELA 14), entretanto nem todas foram instauradas pela Defensoria Pública em Curitiba. Todavia, de acordo com o coordenador da Procuradoria Judicial, mais de 90% das ações de pedidos por vagas têm a Defensoria Pública como requerente, um número menor de ações é instaurado por advogados particulares e por Núcleos de Práticas Jurídicas de faculdades ou universidades.

TABELA 14 - NÚMERO DE AÇÕES JUDICIAIS POR PEDIDO DE VAGAS EM CRECHES, CURITIBA, 2015-2017

Ano	Número de ações de pedidos por vagas em creche
2014	600*
2015	254
2016	398
2017	194**
Total	1446

FONTE: Dados cedidos pela Procuradoria Judicial de Curitiba, 2017.

* Informação verbal dada pelo coordenador da Procuradoria Judicial de Curitiba. Os dados de 2014 não estão computados na relação que nos foi fornecida por não estarem organizados em planilha.

** Os dados de 2017 contabilizam todas as ações instauradas contra o município até o mês de julho de 2017.

Na maioria dos casos, as ações são instauradas visando à obtenção de vaga para apenas uma criança. Em algumas exceções, os pedidos de vagas são para mais de uma criança, especialmente nos casos em que se busca a matrícula em creche para irmãos, por exemplo.

Mesmo depois da concessão do pedido de Suspensão das Liminares pelo presidente do TJPR, a Defensoria Pública continua instaurando ações de Obrigação de Fazer com pedido de vagas nas creches. Contudo, tendo em vista que a concessão de liminares em primeira instância está suspensa pelo TJPR, a celeridade na matrícula logo após o ajuizamento das demandas não tem ocorrido. Entretanto, alguns processos que continuaram até seu julgamento, tiveram o pedido da vaga concedido, mas apenas depois de alguns meses após o início de todo processo, na determinação da sentença.

Dois anos após a aprovação da Suspensão das Liminares, a Defensoria Pública entrou com um agravo da decisão do Presidente do TJPR, a partir de então, o pedido passa a ser julgado no órgão especial, composto pelos 25 desembargadores. Nesse momento, a

Procuradoria Judicial utilizou o estudo junto a SME e entregou os chamados “Memoriais” a todos os desembargadores esclarecendo a atuação da PMC junto a essa questão.

O documento intitulado “Memoriais” contém informações que descrevem o histórico do município quanto à ampliação do número de vagas para a educação infantil desde o ano de 2003 e também destaca os argumentos jurídicos da PMC levantados para a sensibilização dos desembargadores de justiça com o objetivo de que a decisão de Suspensão de Liminares continue em curso.

Em um dos primeiros argumentos utilizados pelo coordenador da Procuradoria Judicial contra o recurso instaurado pela Defensoria Pública, é tratada a questão da demora de mais de dois anos para ter entrado com um recurso contra o pedido de Suspensão das Liminares, fato que considera intempestivo, por já ter perdido os prazos legais para se recorrer e precluso, pois perdeu o direito de se manifestar no processo devido à demora.

Dentre os demais argumentos no documento, o coordenador da Procuradoria Judicial reitera a questão do risco aos alunos e o comprometimento da segurança e da saúde das crianças, argumentos fundamentados na Lei n. 8.437 de 30 de junho de 1992. Essa lei dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do poder público, sendo que é só o poder público que pode utilizá-la:

Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. (BRASIL, 1992, art.4º).

Essa lei embasou a decisão da Suspensão das Liminares pelo presidente do TJPR, afirmando que

[...] incluir crianças em sala de aula por determinação judicial, sem qualquer planejamento prévio e sem observar o iter procedimental estabelecido pela Secretaria Municipal de Educação, traz risco a todos os alunos, comprometendo a segurança e a própria saúde das crianças, o que não se imagina seja a intenção do Poder Judiciário. (PROCURADORIA JUDICIAL DE CURITIBA, 2017, p. 3).

A concessão desse pedido de Suspensão das Liminares pelo presidente do TJPR ocasionou a retirada da possibilidade de antecipação da tutela (a aceleração da decisão do juiz) nas ações de Obrigação de Fazer e demais pedidos de vagas em creches. A suspensão acarretou a negação dos pedidos dessas ações, pois, ao chegar um pedido desses para o juiz,

com caráter de liminar⁸⁰, havendo a decisão de Suspensão das Liminares, muitas ações foram indeferidas.

A questão da economia pública também é tratada pelo coordenador da Procuradoria Judicial, ao citar a necessidade de as receitas estimadas e as despesas a serem efetivadas no exercício financeiro estarem descritas tanto no Plano Plurianual quanto no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, em forma de proposta de Orçamento Anual enviadas para a aprovação da Câmara Municipal.

O número elevado de matrículas de crianças mediante determinações judiciais não corrobora com o planejamento de ampliação das vagas na rede da PMC, pois na

[...] área educacional, a proposta se alicerça em planejamento elaborado com base em estudos demográficos e em levantamentos envolvendo a clientela escolar de cada faixa etária, as instalações físicas e os recursos humanos e materiais necessários [...] o que implicaria a execução dessa política de educação a [...] estrita observância das leis orçamentárias, a implantação, manutenção e operação dos Centros de Educação Infantil dependem da existência de dotações próprias, o que, evidentemente, reflete na oferta de vagas.” (CURITIBA, 2017, p. 5).

Na sequência, seguem os argumentos utilizados pelo coordenador em demonstrar que o município de Curitiba não vem sendo omissivo na ampliação da oferta de vagas para a educação infantil e levanta que os valores investidos na etapa estão dentro dos previstos em lei, superando os 25% em despesas direcionadas à MDE. Também apresenta o número de CMEIs que estão em construção e mais as instituições que foram credenciadas em 2015, as mantenedoras confessionais e não confessionais, sem fins lucrativos que também atendem a demanda da educação infantil em Curitiba. O coordenador reafirma que

[...] ante a escassez de recursos financeiros para suprir integralmente a falta de vagas em creches e a obrigatoriedade de estrita observância às diretrizes constantes das leis orçamentárias, não se podem acolher as pretensões deduzidas sem que isso represente grave afronta à economia pública. (CURITIBA, 2017, p. 5).

A questão no que se refere aos padrões de qualidade de acordo com as normas em termos de condições de oferta, de acordo com o coordenador da Procuradoria Judicial, a PMC já está descumprindo o número de crianças por turma (QUADRO 4). Assim como também descumpre tanto a quantidade de criança por professor de acordo com a Deliberação n. 2/2012

⁸⁰ Significa que deve ser resolvido o quanto antes, sendo seu argumento de urgência pela demanda ser de crianças que devem ter prioridade absoluta na garantia dos direitos.

do Conselho Municipal de Educação (CME) quanto em relação à meta 19⁸¹ do Plano Municipal de Educação de Curitiba (2015) que trata da redução de crianças por professor e por turma.

QUADRO 4 - RELAÇÃO DO NÚMERO DE CRIANÇAS POR ADULTOS NAS NORMAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL

CAQi (2010) *	DELIBERAÇÃO CME (02/2012) **	Plano Municipal de Educação (2015) ***	PMC (2017) ****
Aluno/professor por turma	Crianças por professor na faixa etária de	Crianças por professor na faixa etária de	Aluno/professor por turma
Creche = 13 crianças	0 a 1 ano = 5	0 a 1 ano = 5	Berçário = 18 crianças
	1 a 2 anos = 8	1 a 2 anos = 8	Maternal I = 22 crianças
	2 a 3 anos = 10	2 a 3 anos = 10	Maternal II = 26 crianças
	3 a 4 anos = 15	3 a 5 anos = 15	Pré-Escola = 32 crianças
4 a 5 anos = 20			
Pré-Escola = 22 alunos			

FONTE: Organizado pela autora (2018).

* Parecer CNE/CEB (08/2010), p. 19.

** Deliberação (02/2012) Conselho Municipal de Educação (CME) de Curitiba, art. 14, incisos de I a V.

*** Lei n. 14.681/2015. PME de Curitiba. Meta 19.

**** Documento “Memoriais”, Procuradoria Judicial de Curitiba (2017).

O parecer CNE/CEB nº 8/2010 estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da LDB/96 que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública além de trazer o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) como um primeiro passo rumo à qualidade almejada.

De acordo com o coordenador da Procuradoria Judicial, as crianças já estão em risco, pois a PMC está trabalhando com excedente, e novas matrículas continuam direcionando para o descumprimento das normativas que asseguram o padrão de qualidade quanto ao número de crianças por adulto e também quanto ao espaço físico mínimo necessário para acomodar as crianças nos CMEIs.

Nos CMEIS onde foram solicitadas as matrículas via liminares, já há matrículas excedentes, ou seja, estão atendendo as crianças além da sua capacidade normal o que contraria as normas supracitadas e pode colocar em risco a qualidade da educação oferecida nos Centros Municipais de Educação Infantil. Dessa forma, as decisões que ora se requer sejam suspensas revelam-se contrárias à ideia constitucional de garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII da CF/88), pois apenas acaba por matricular cada vez mais e mais alunos em salas que já se encontram com mais de 30 alunos. (COORDENADOR DA PROCURADORIA JUDICIAL, informação verbal, 2017, p. 11).

⁸¹ META 19: Reduzir o número de estudantes por turmas. Estratégias: 19.1 Realizar diagnóstico, ainda no primeiro ano de vigência do PME, com vistas a estabelecer o limite de estudantes por profissional e por turma. 19.2 Implantar, de forma gradativa, o limite de estudantes por profissional e por turma conforme o seguinte padrão, 0-1 até 5 crianças, de 1-2 até 8 crianças, 2-3 até 10 crianças, 3-5 até 15 crianças, ensino fundamental séries iniciais até 20 estudantes, fundamental séries finais até 25 estudantes, no período de vigência do PME. (CURITIBA, 2015, p.18).

Entre os argumentos elencados pelo coordenador da Procuradoria Judicial para sustentar a decisão de Suspensão das Liminares, está a questão da violação do princípio da isonomia, o qual considera um desrespeito à ordem de classificação e preterição do direito das demais crianças regularmente inscritas, devido ao fato da existência de uma lista de espera por vagas, nesse caso, a criança matriculada por ordem judicial “fura a fila” entrando na frente de quem já está há mais tempo aguardando a vaga.

Com lista de espera de 9.510 crianças aguardando vagas um eventual deferimento pela via judicial da matrícula na pretendida creche implicaria, sem sombra de dúvidas, no desrespeito à ordem de classificação e preterição do direito das demais crianças que também preenchem os requisitos legais para a ocupação da vaga. Há ainda que ressaltar que não há comprovação da situação econômico-financeira da família. (COORDENADOR DA PROCURADORIA JUDICIAL, informação verbal, 2017, p. 11).

Mais um argumento utilizado pelo coordenador, é a compreensão da não obrigatoriedade da creche para as crianças de zero a três anos, e, pelo verbo “ampliar” ter sido utilizado no PNE (2014-2024) em relação a oferta da creche, conclui “[...] por óbvio, que há que se respeitar a capacidade física e orçamentária dos entes federados.” (COORDENADOR DA PROCURADORIA JUDICIAL, informação verbal, 2017, p. 16).

Em meio à disputa dos recursos do fundo público municipal, a questão não é de respeito da “capacidade física e orçamentária” de cada ente federado, mas sim do esforço para destinar à educação infantil, especialmente para acelerar o processo de ampliação da oferta das vagas com garantia e melhoria das condições de qualidade, recursos necessários para realização de políticas públicas para atender a essa demanda.

O ativismo judicial é criticado pelo coordenador que afirma a “[...] exigência do completo conhecimento das questões orçamentárias e certeza quanto ao número de vagas faltantes” (COORDENADOR DA PROCURADORIA JUDICIAL, informação verbal, 2017, p. 19). Seu argumento diz respeito à necessidade de maior conhecimento e investigação sobre a questão.

O julgador responsável não pode decidir uma questão de tal envergadura lastreado apenas nas assertivas formuladas pelo autor, muitas delas, infelizmente, desprovidas de qualquer critério técnico-científico. Sem o aprofundamento da discussão, sem uma prova técnica que adentre as entranhas do orçamento municipal não há como o Estado-Juiz interferir na política pública vigente. (COORDENADOR DA PROCURADORIA JUDICIAL, informação verbal, 2017, p. 20).

Nessa questão, há concordância quanto à necessidade de se conhecer mais sobre o objeto que está sendo julgado, entretanto a temática poderia e deveria ser amplamente

discutida, pois as audiências públicas são importantes para maior esclarecimento da questão ouvindo todos os atores envolvidos na causa, que no caso seriam tanto o lado da gestão pública, quanto dos pais, dos professores, dos diretores, dos conselheiros tutelares, dos defensores públicos, dos promotores de justiça, enfim, os conselhos de direito e demais que possuem conhecimento da causa e sofrem com a questão da falta de vagas nas creches, recorrente em Curitiba.

O coordenador da Procuradoria Judicial nos forneceu a cópia de uma sentença que teve seu pedido deferido pelo juiz, e outra sentença com o pedido de vaga negado. Em tópico específico mais à frente neste trabalho, destacar-se-ão alguns aspectos quanto a esses pedidos que foram elaborados por defensores públicos, entretanto, cabe lembrar que não foi objetivo da pesquisa realizar uma análise documental dessas decisões.

Entretanto, por meio desses pedidos, pode-se observar como a Defensoria Pública tem elaborado a ação de Obrigação de Fazer, o que colabora na compreensão de sua atuação na exigibilidade do direito ao acesso às vagas nas creches de Curitiba.

3.3 A DEFENSORIA PÚBLICA EM CURITIBA E SUA ATUAÇÃO PARA A GARANTIA DO DIREITO AO ACESSO À CRECHE

Apesar da existência de uma ACP de caráter coletivo na exigibilidade do direito instaurada pelo Ministério Público em Curitiba, ainda não julgada, cada criança tem que requisitar pela via judicial o seu direito à creche, que não pode ser negado. Com a criação da Defensoria Pública e início de sua atuação em 2014, os pedidos individuais por vagas nas creches começaram a se tornar frequentes junto à SME.

A Defensoria Pública e a SME iniciaram conversas sobre a questão da falta de vaga nas creches, e, de acordo com a ex-diretora do Departamento de Planejamento e Informação, as informações repassadas sobre a capacidade do atendimento das crianças nas creches em Curitiba possuíam mais detalhes do que na época em que era o Ministério Público quem os cobrava.

A diferença se deu porque que o GED já estava em funcionamento, por isso as informações apresentadas à Defensoria Pública exibiam além dos dados da criança, a data da inscrição dela no sistema. Nesses relatórios, de acordo com as entrevistadas da SME, começou-se a discutir com a Defensoria Pública também o que as diretoras passavam sobre as

questões de furar a fila pelos officios de justiça, pois as diretoras conheciam a comunidade de crianças que também estavam na fila há mais tempo e em situação bem pior no critério de vulnerabilidade.

Mesmo assim, a Defensoria Pública continuou com a instauração das ações de Obrigações de Fazer exigindo a garantia do direito ao acesso à vaga na creche, pois as famílias mais pobres continuaram buscando acesso à justiça por meio da Defensoria Pública, já que não conseguiam a vaga para sua criança quando procuravam os CMEIs. Foi então que a SME começou a enviar para a Defensora Pública, de acordo com a ex-diretora do Departamento de Planejamento e Informação, a questão de que

[...] estávamos infringindo as deliberações do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Estadual, para atender uma situação, estávamos criando uma outra situação. Nós fazíamos isso porque estávamos em expansão, estávamos construindo as unidades, estávamos pleiteando recursos junto à União para que nos ajudasse a construir, certo. (EX-DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO, 2017, informação verbal).

A tentativa de sensibilizar a Defensoria Pública em relação à atuação da SME junto à questão da necessidade de ampliar a oferta de matrículas para as crianças entre zero e três anos de idade não ocasionou a diminuição da entrada de ações por pedidos de vaga nas creches. As próprias entrevistadas da SME afirmam entender que é direito da criança ter acesso à educação infantil, independentemente da situação econômica das famílias,

[...] nós temos consciência e sabemos e defendemos que a vaga é para todos, todos têm direito à vaga, só que ainda não tem vaga para todo mundo, esta é uma realidade, então esse Sistema de Cadastro, esses critérios muito mais sociais do que educacionais, a gente sabe que é para responder a uma necessidade do não atendimento, no momento que tiver vaga para todos, acaba isso daí. (EX-SUPERINTENDENTE DA GESTÃO EDUCACIONAL, 2017, informação verbal).

O fato de haver demanda na Defensoria Pública por famílias que tiveram seu direito ao acesso à educação infantil negado significa que existem famílias pobres que não foram priorizadas pelos critérios de risco e vulnerabilidade social e pessoal do Sistema de Cadastro, o GED, utilizado pela SME e formalizado pelo Conselho dos CMEIs, o que confirma a necessidade da ampliação da oferta para as crianças mais pobres.

A negação do direito à vaga gera de forma sequencial o aumento da procura pela Defensoria Pública, pois a fala do defensor público entrevistado comprova que mais da metade dos casos atendidos na sua área de atuação que é da Família, Infância e Juventude, recebe pedidos por vagas em creche.

A SME planejou que a Central de Vagas deveria funcionar em parceria com a Assistência Social, porque, desse modo, quando a Defensoria Pública, que atende as pessoas mais pobres, chegasse com os casos de famílias que assinaram atestado de pobreza para conseguir o acesso à justiça solicitando a vaga no CMEI, a Assistência Social, que está na ponta junto com comunidade, poderia ajudar na questão de retratar a realidade, demonstrando que, para aquele CMEI, estão na fila de espera crianças que possivelmente estariam em maior condição de vulnerabilidade e risco social e pessoal do que aquela que conseguiu chegar até a Defensoria Pública.

[...] porque as famílias que vão até a Defensoria Pública assinam um atestado de pobreza. Elas colocam isto lá, e aí vinha que nós tínhamos que matricular esta criança em primeiro lugar, sendo que na realidade você estava vendo que haviam outras situações mais críticas. Se nós tivéssemos este grupo de trabalho na ponta mesmo lá, porque pessoas que conhecem a comunidade e lidam com a comunidade, nós poderíamos discutir esses casos com a DP, porque com a Defensoria nós discutíamos caso um a um. Teríamos mais argumentos para fazer essa discussão. (EX-SUPERINTENDENTE DA GESTÃO EDUCACIONAL, 2017, informação verbal).

Entretanto, em julho de 2015, quando um pedido de Suspensão de Liminares relacionadas às ações para exigibilidade de vagas em creche concedido pelo presidente do TJPR a pedido do ex-prefeito Gustavo Fruet, o processo começou a demorar e a busca das famílias pela Defensoria Pública começou a diminuir também (DEFENSOR PÚBLICO, 2017, informação Verbal).

Em sua regional, após o pedido de Suspensão das Liminares, o defensor público relata que as famílias que procuram pela Defensoria Pública são atendidas praticamente no mesmo dia se forem pedidos urgentes encaminhados pelo Conselho Tutelar. Quando não há o pedido de urgência, o defensor público relatou que a pessoa deve se dirigir à triagem e se não houver atendimento para o mesmo dia, ela deve agendar, e geralmente consegue marcar o atendimento para os próximos dias.

Hoje em dia, as pessoas vêm, se não tiver nenhum encaminhamento de urgência do Conselho Tutelar, se eles falarem assim, é urgente, daí não pega senha, senão, vai passar e pegar o número de senha dentro dos atendimentos iniciais normais. Hoje a pessoa veio, pegou a senha e foi atendida hoje mesmo. (DEFENSOR PÚBLICO, 2017, informação verbal).

A diminuição da procura pela Defensoria Pública para requerer vaga em creche, como aponta o defensor público, ocorre provavelmente devido ao descrédito da população pelo Sistema de Justiça, por conta de sua morosidade, especificamente após a Suspensão das Liminares em 2015.

[...] a demanda não diminuiu para vaga em creche, a demanda diminui para procurar a Defensoria Pública, porque é o descrédito do julgamento do Poder Judiciário. A partir do momento que você não tem deferimento das liminares, então você vai esperar às vezes anos; um ano eu acho que o julgamento está demorando mais ou menos. Então, é um descrédito no Poder Judiciário, no Sistema de Justiça em si, porque se acaba não tendo a liminar, então, para a população que é hipossuficiente, ela vai entender que vai ter que esperar o julgamento de mérito, que tem algo meio revoltante, pra quem é da área do direito, pra quem trabalha com isso já se sente muito prejudicado, a gente tem uma sensação de impotência, porque é uma decisão totalmente contrária ao entendimento dos Tribunais Superiores, que é um ponto de vista totalmente descabido. (DEFENSOR PÚBLICO, 2017, informação verbal).

No início de outubro de 2016 foi criado o Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos, setor que teria relevância nesse processo de Suspensão das Liminares. De acordo com a coordenadora desse núcleo no momento da entrevista relatando sobre o que aconteceu após a Suspensão das Liminares dos pedidos por vaga nas creches,

[...] os defensores não eram intimados pessoalmente, porque quem toma a decisão, para suspender esse tipo de decisão, essa liminar, ou até uma sentença pode ser objeto desse incidente, é o Presidente do Tribunal de Justiça, então o poder público, os procuradores dos municípios, eles fazem esse pedido ao presidente, e os defensores não estavam sendo intimados, eles tinham notícia, mas não eram formalmente intimados. Eles estão no interior, eles têm mais dificuldade, mais dificuldade tem o tribunal de intimá-los pessoalmente no interior. Aí eles falaram assim, olha, será que o Núcleo não pode atuar conosco, para que a gente consiga reverter essa situação, porque eles acabam reunindo esses vários pedidos, são várias decisões individuais, inclusive advogados particulares também sofrem isso, não é só da Defensoria. (COORDENADORA DO NÚCLEO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS, 2017, informação verbal).

Como a Defensoria Pública possui um número de defensores públicos insuficientes para atender a demanda da população pobre que busca por assistência jurídica, não havia na instituição algum setor de representatividade coletiva, ou seja, cada defensor público é responsável pela sua matéria na sua regional. Com a Suspensão das Liminares, os defensores públicos não deixaram de instaurar as ações de Obrigação de Fazer, porém os pedidos começaram a ser negados devido à Suspensão das Liminares, e, segundo a coordenadora do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos (2017, informação verbal), os defensores públicos das Varas de Infância e Juventude não eram intimados pessoalmente e acabavam perdendo os prazos para recurso.

Qualquer outra demanda nas quais os defensores públicos deveriam e poderiam atuar, requer mais tempo e mais assessoria jurídica e administrativa, aspectos raros em toda a instituição. Por isso, quando o Núcleo foi criado, os defensores públicos procuraram a coordenadora para auxiliar nesse processo. Foi então que o Núcleo organizou primeiramente uma Minuta de Agravo Interno para o órgão especial do TJPR, atuando em conjunto com uma

defensora pública de Cascavel, um defensor público de Londrina e um defensor público de Curitiba, para interpor os recursos. (COORDENADORA DO NÚCLEO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS, 2017, informação verbal).

Após a Defensoria Pública ter recorrido da decisão da presidência do TJPR com um agravo interno perante o órgão especial desse tribunal, a defensora pública que era coordenadora desse Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos fez uma reunião em março de 2017 na Casa da Mulher Brasileira, aproveitando para colocar foco na situação da questão da falta de vaga nas creches. A coordenadora Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos relatou em entrevista que no Plano Estadual do Direito da Mulher não há nenhuma previsão relacionada às vagas em creches. Entretanto, apontou que o Plano Nacional de Educação faz menção sobre o direito da mulher ao trabalho) e sugeriu uma forma de a sociedade civil acompanhar esse processo por meio da entrada dessa instituição como *Amici Curiae*⁸², ou seja “Amigo da Corte”.

No entendimento da coordenadora do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos, com a possibilidade de se ouvir a voz da sociedade civil no processo, há maior chance de aprofundar o contexto, e foi o que aconteceu quando as entidades: Rede de Mulheres Negras, Rede Feminista de Saúde, Marcha Mundial de Mulheres, União Brasileira de Mulheres e Associação de Pais do Estado se voluntariaram para fazer a petição pedindo ingresso como Amigos da Corte.

Nessa petição, foi acrescentado um parecer técnico, elaborado por pesquisadoras da Universidade Federal do Paraná, como subsídio para a discussão da judicialização do acesso à educação infantil⁸³. Entretanto, a Defensoria Pública está aguardando a decisão TJPR quanto a esse recurso. Os defensores continuam entrando com as ações de Obrigação de Fazer na cidade de Curitiba e seguem aguardando essa decisão do TJPR.

Independente da decisão final do TJPR sobre a questão da Suspensão das Liminares, a Defensoria Pública declarou que continuará instaurando as ações individuais de Obrigação de Fazer para as famílias pobres que chegarem até a instituição, pois é seu dever buscar a exigibilidade do direito ao acesso à vaga na creche. Nas ações de Obrigação de Fazer, a Defensoria Pública elabora seus argumentos para a defesa do direito à vaga com base em

⁸² Se tornar um *amici curiae*, ou amigo da corte é um mecanismo previsto no novo Código de Processo Civil, art. 138.com o objetivo de ampliar a participação popular da sociedade civil nos processos.

⁸³ Elaborado pelas pesquisadoras Adriana Dragone Silveira, Bárbara Cristina Hanauer Taporosky, Izabella Freza Neiva de Macedo e Marina Feldman.

vasta legislação. É interessante analisar como os defensores públicos elaboram essa petição inicial e como as decisões judiciais deferem ou não esses pedidos.

3.3.1 Análise das decisões das ações de Obrigação de Fazer

A Procuradoria Judicial de Curitiba nos forneceu três decisões, todas relativas às ações de Obrigação de Fazer que exigem a matrícula das crianças nos CMEIs e instaurados pela Defensoria Pública. Uma delas com deferimento do pedido, a qual uma juíza concedeu a vaga à criança, e as outras duas com pedido indeferido pelos juízes. A título de esclarecimento, por não termos conseguido acesso a todas as sentenças das ações de Obrigação de Fazer, essas três apenas tratam-se de exemplos de como os juízes responderam à questão, o que não será generalizado para todas as demais ações. Entretanto, verificou-se que os argumentos, em especial sobre a justificativa do direito ao acesso à educação contrapondo com os que fazem os juízes negarem esse pedido de vaga individual, são semelhantes aos argumentos levantados em outras análises de decisões judiciais a respeito da garantia do direito à educação. (SILVEIRA, 2013; TAPOROSKY, 2017).

O pedido da Defensoria Pública por uma vaga em creche que foi deferido por uma juíza não apresentou muitos fundamentos na sentença, baseou-se em uma decisão proferida pelo STF, tendo o ministro Celso de Mello como relator, cujo julgamento ocorreu em 12/05/2016, na qual constava que por se tratar de direito de primeira necessidade, compete ao município fornecer atendimento em creches para as crianças de até cinco anos de idade. A Defensoria Pública, nesse caso, justificou que a negação da vaga prejudica seus genitores, pois não teriam com quem deixar a criança durante o período de trabalho e determinou imediata inclusão da autora em creche da rede pública de ensino, preferencialmente na mais próxima do seu endereço residencial ou do trabalho de seus genitores, ou em estabelecimento privado à custa do poder público, e multa mensal de R\$ 800,00 em favor da parte para pagamento de creche no caso de o município não disponibilizar a vaga, descumprindo com a decisão.

No segundo pedido, o qual foi indeferido, os aspectos elencados na petição inicial elaborada pela Defensoria Pública para a fundamentação e justificativa do direito fundamentam-se na CF/88, em Tratados Internacionais, na Legislação do Paraná, no ECA/90, na LDB/96 e em decisões do STF. Na petição, o órgão demonstra ainda, em título separado, a questão da tutela antecipada, o porquê de ela ser imprescindível nesse tipo de ação

argumentando o prejuízo ao desenvolvimento da criança, porém, tal argumento específico não foi de grande valia para a decisão do juiz que analisou a ação.

Sem que desde cedo seja devidamente estimulada, a criança corre risco de não aproveitar adequadamente o ensino fundamental. Cada dia perdido sem o acesso aos equipamentos prometidos pela CF/88 importa sério prejuízo ao seu desenvolvimento cognitivo, motor, afetivo e social. (PETIÇÃO INICIAL DEFENSORIA PÚBLICA, 2017).

O pedido realizado após tal argumentação pelo defensor público, requer ao juiz que obrigue ao poder público fornecer à parte requerente de imediato, vaga em creche próxima à residência do menor, sob pena de ser aplicado multa diária de R\$1.000,00 por

[...] eventual crime de responsabilidade e de desobediência, caso venha, eventualmente, a descumprir ordem judicial e [...] caso não seja dado integral provimento à decisão judicial no tempo e na forma devidos, seja ao município de Curitiba imposto o dever de custear mensalidades em equipamentos equivalentes da rede privada próxima à residência da menor pelo prazo correspondente à omissão do Estado em prestar pessoalmente a assistência devida. (PETIÇÃO INICIAL DEFENSORIA PÚBLICA, 2017).

Esse pedido foi instaurado em janeiro de 2017 e a decisão desfavorável do juiz foi emitida em agosto de 2017. O juiz apresentou poucos argumentos em sua sentença. Questionou o prejuízo eminente ao desenvolvimento cognitivo, motor, afetivo e social da criança levantado na petição inicial pelo defensor público e negou o pedido da tutela antecipada baseado na decisão da Suspensão das Liminares n. 1407201-4 assinada pelo presidente do TJPR.

A terceira sentença analisada, também de um pedido que foi indeferido, explicita os argumentos levantados por mais juízes, que de maneira geral, de acordo com Silveira (2013), reconhecem que o acesso à educação infantil é um direito, disposto na CF/88 e demais legislação.

Não há como negar, portanto, que o acesso à educação configura direito fundamental. [...] Está dotada, portanto de grande significância social, de modo que a atuação governamental deve ser no sentido de prestar serviços educacionais com qualidade e com completude, de tal forma que nenhuma criança fique fora dos programas de educação infantil e que todas tenham educação de qualidade. (SENTENÇA PEDIDO INDEFERIDO, 2016).

Entretanto o que sustenta a negação do pedido são argumentos no âmbito da discricionariedade administrativa, da questão da separação de poderes, da reserva do possível, do princípio de igualdade e da isonomia. De acordo com Silveira (2014), esses são os argumentos mais comuns encontrados nas decisões judiciais de pedidos por vagas na educação infantil apresentados pelos municípios para a negativa da oferta.

Sobre o princípio da separação dos poderes, esse juiz entende que “[...] a interferência do Poder Judiciário nas políticas públicas desenhadas pelo Poder Executivo, somente pode ocorrer em situações excepcionais, e, que quando ocorrer, deve se ter absoluta cautela, sob pena de tornar letra morta a redação do art. 2º do texto constitucional. ” (SENTENÇA PEDIDO INDEFERIDO, 2016).

No que se refere à discricionariedade administrativa, o juiz argumenta que a execução das políticas públicas na área educacional, especialmente no âmbito da educação infantil está condicionada às observâncias de leis orçamentárias, assim sendo, nenhuma outra despesa, que não estava prevista, pode ser executada, se for, há responsabilização dos gestores. Porém, em sua opinião, “[...] infelizmente, sob o argumento de proteção ao hipossuficiente, corre-se o risco de várias decisões judiciais estarem sendo tomadas Brasil a fora, no escuro, sem real dimensão do impacto público do aumento de gastos. ” (SENTENÇA PEDIDO INDEFERIDO, 2016).

Esse mesmo juiz continua sua argumentação alegando que o “O cobertor é curto, não há almoço de graça, e o dinheiro necessário à inclusão de mais uma criança na creche sem que efetivamente exista a vaga terá que descobrir outro gasto”, e que

Qualquer demanda imposta ao Município, pelo Poder Judiciário, no sentido de se proceder novas matrículas na educação infantil sem que haja vagas para suprir a demanda, ou sem que se tenha estrutura para a criação de novas vagas, importará na alteração dos estudos que embasaram a elaboração da proposta orçamentária municipal e comprometerá todo o planejamento realizado. (SENTENÇA PEDIDO INDEFERIDO, 2016).

O interessante nessa decisão é a observação da necessidade da realização de um levantamento sobre a demanda, o juiz também demonstra conhecimento de que as despesas devem ser previstas antecipadamente de acordo com as leis orçamentárias,

No que se refere à educação, por certo que a proposta orçamentária do Município deve se calcar em planejamento elaborado a partir de estudos demográficos, levantamentos com população em idade escolar, análise das variadas faixas etárias, estudo acerca das instalações físicas e dos recursos humanos e materiais necessários, dentre outros aspectos. (SENTENÇA PEDIDO INDEFERIDO, 2016).

Contudo, por se tratar de um pedido individual, o juiz não sugere inclusão ou pedido de vistas a esses estudos demográficos e publicização da lista de espera visando à transparência no processo de conseguir uma vaga na creche. Além disso, também não indica a necessidade da busca ativa das crianças na faixa etária de zero a três anos de idade que demonstrarem interesse na vaga da creche.

Na decisão, o juiz também apontou para a lesão dos princípios constitucionais da igualdade e da isonomia. Alega que “[...] a intervenção do Poder Judiciário, concedendo liminares ou prolatando sentenças que ordenam o Município a inserir determinada criança numa vaga de creche, implica ofensa no princípio da igualdade.” (SENTENÇA PEDIDO INDEFERIDO, 2016). A lesão da isonomia ocorre quando uma criança consegue a vaga via decisão judicial, assim, ela viola o direito das demais crianças que estão na fila de espera, há tanto ou mais tempo que o autor da ação e acabam sendo preteridas na ordem de convocação para a vaga. (SENTENÇA PEDIDO INDEFERIDO, 2016).

Outro aspecto abordado na sentença diz respeito ao comprometimento da qualidade do serviço educacional infantil de Curitiba, o que dialoga com o posicionamento do parecer da Procuradoria Judicial no documento “Memoriais”. O juiz considera a questão como a que causa “sequelas de maior perversidade”; pelo fato de não haver sido considerado no orçamento anterior do município, a ampliação das vagas que estariam sendo concedidas via decisão judicial, prejudica as crianças matriculadas, já que as creches estão no limite de sua capacidade. As decisões também não determinam a contratação de mais professores para essas crianças, nem construção de novas salas de aulas ou de mais instituições.

Em outras palavras, a concessão das liminares e a prolação de decisões pelo judiciário, em casos isolados, determinando, a qualquer custo, a inserção das crianças nas creches já existentes implicarão, sem sombra de dúvidas, a superlotação das salas de aula e a consequente perda da qualidade do ensino e do atendimento a esses pequenos seres em desenvolvimento. (SENTENÇA PEDIDO INDEFERIDO, 2016).

Ao direcionar suas palavras para a conclusão de “improcedente o pedido” na sentença, o juiz questiona nesse momento como ficaria o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, no caso de uma superlotação nas creches. Alegando que o direito não pode ser traduzido descolado da realidade, e que a saída pela concessão das liminares pela via judicial não seria a melhor opção, apesar de concordar que é preciso melhorar a educação, “[...] principalmente para os necessitados.” (SENTENÇA PEDIDO INDEFERIDO, 2016).

Essa decisão apresenta inúmeros argumentos acerca da fundamentação do direito e da defesa do município, entretanto não gerou nenhuma mudança para a solução do problema, favorecendo apenas a PMC, pois a criança permaneceu sem seu direito a uma vaga na creche.

Por um lado, a análise desses exemplos de decisões não pode nos fornecer um panorama de todas as decisões em Curitiba, mas, por outro lado, continuam apresentando aspectos já levantados em pesquisas anteriores a respeito das decisões judiciais acerca da garantia do direito à educação infantil.

A maioria dos argumentos utilizados por estes juízes, especialmente para a negação do pedido, elenca questões relacionadas à falta de recursos financeiros do município para a concretização da oferta da matrícula em creche para todas aquelas crianças que estão na fila de espera.

Compreende-se que a garantia do direito à educação infantil deve ser buscada para além da garantia do direito individual, sendo necessário que a exigibilidade judicial se dê também de forma coletiva. Assim, o Poder Judiciário poderia se envolver de forma mais atuante para a ampliação do cumprimento do direito ao acesso à vaga na creche de forma coletiva, segundo Silveira (2013, p. 384), podendo influenciar no “[...] planejamento do orçamento público e o estabelecimento de prazos para o cumprimento das metas a serem atingidas”, por exemplo.

No caso, a atuação da Defensoria Pública tem colaborado em manter a pressão junto ao poder público municipal ao instaurar ações judiciais pedindo por vagas na creche. Esse pedido constante junto ao Poder Judiciário desencadeou a questão da Suspensão das Liminares. Entretanto, como a Defensoria Pública recorreu e aguarda julgamento, nesse ínterim, continua mantendo seu papel na busca pela exigibilidade do direito ao acesso à creche, instaurando as ações de Obrigação de Fazer que, mesmo sem o caráter de liminar, têm forçado a SME a matricular a criança na creche quando o processo chega a uma sentença deferida pelo juiz, mesmo que em prazo bem maior do que ocorria anteriormente à Suspensão das Liminares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância da oferta estatal de uma instituição para o cuidado e a educação das crianças pequenas como a creche foi sendo conquistada por meio das lutas, em um movimento de resposta da organização da reivindicação das mulheres pela conquista de seus direitos sociais, bem como por meio das mobilizações e exigência do direito à educação infantil, dos movimentos sociais e da divulgação das pesquisas sobre sua devida importância para o desenvolvimento infantil (CURY, 1998).

A criança reconhecida como sujeito de direito, merecedora de um espaço preparado com profissionais qualificados com o propósito de trabalhar para sua aprendizagem e desenvolvimento, observando as especificidades envolvidas no decorrer de seu crescimento, demonstra uma conquista, a qual demanda investimento e execução de políticas públicas para a garantia do seu direito ao acesso a uma creche com educação de qualidade.

O viés assistencial pelo qual foi concebida a implementação das instituições para cuidado das crianças pequenas, permaneceu por bastante tempo. Todavia, mesmo com a transferência da responsabilidade desse atendimento para o Estado, a questão nem sempre é priorizada pelo poder público no que concerne a concretização da oferta de vagas para as crianças de zero a três anos nas instituições de educação infantil (DIDONET, 2014).

No contexto de Curitiba, a implementação das creches também ocorreu pela via de assistencialismo na década de 1970, surgindo em um processo de desfavelamento da cidade, visando a modernização da capital com a criação dos conjuntos habitacionais da COHAB. As primeiras instituições foram criadas para ao mesmo tempo garantir que as mulheres pudessem trabalhar e assim pagar as prestações de seus apartamentos da COHAB, pois o trabalho junto às creches estava vinculado ao contrato de financiamento de seus lares (SOCZEK, 2006). Essas creches possuíam má fama pela falta de higiene das cuidadoras e muitas vezes sobravam vagas, o que acabou ampliando a oferta desse atendimento para a comunidade (COSTA, 1997).

Durante as últimas décadas houve a expansão do atendimento público de creche e pré-escola em Curitiba de acordo com Alves e Silveira (2014). No entanto, ainda não há vagas suficientes para todas as famílias que buscam a garantia desse direito.

Diante dessa situação, com base na legislação para o cumprimento do direito ao acesso às vagas nas creches, o processo de exigibilidade desse direito vem se tornando cada vez mais recorrente na vida das famílias que têm o direito de seus filhos negado, ao buscar o acesso à

justiça na luta pela garantia do acesso à educação infantil para suas crianças (SILVEIRA, 2013; CORREA, 2014, XIMENES; SILVEIRA, 2017).

De acordo com o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: Biênio 2014-2016 (BRASIL, 2016), infelizmente são as crianças mais pobres que estão fora da creche, e o tamanho das filas de espera na maioria dos municípios do Brasil demonstra que o poder público responsável por ofertar esse atendimento não o tem priorizado em seus esforços de maneira suficiente para resolver de fato a questão da falta de vagas. No entanto, muitos municípios, como Curitiba, não disponibilizam as listas de espera para a creche, o que pode invisibilizar a demanda, assim como não torna transparente as ações do Estado na inclusão das crianças que conseguem as vagas.

O direito ao acesso à creche negado às crianças de zero a três anos de idade movimenta a busca pelo acesso à justiça, e, nos últimos anos, a Defensoria Pública tem atuado na exigibilidade desse direito junto ao poder público (CAJUELLA, 2016). O direito à educação é para todos, portanto de caráter coletivo, entretanto, quando uma criança não tem sua vaga garantida, a busca se torna individual, sendo na seara de exigibilidade individual do direito que a Defensoria Pública vem trabalhando ao instaurar na justiça ações de Obrigação de Fazer para cada criança pobre que chega com esse pedido.

No Paraná, a Defensoria Pública inicia sua atuação em 2014 a partir da nomeação dos defensores públicos aprovados no primeiro concurso realizado em 2013. Em Curitiba, nesse mesmo ano, foi instaurada uma ACP pelo Ministério Público, pois durante muitos anos houve a tentativa de acordos extrajudiciais junto à PMC na questão da necessidade da ampliação das vagas na educação infantil, inclusive com a aplicação de um TAC em 2008/2009, sendo assim o Ministério Público decidiu atuar pelas vias judiciais, entrando com a ACP em julho de 2014.

Após a ACP instaurada, buscando uma solução coletiva para a ampliação da oferta das vagas, o Ministério Público não entrou mais com pedidos individuais por vagas, tal incumbência passou para a Defensoria Pública que, coincidentemente iniciou seus trabalhos no mesmo ano. A partir de então, muitos pedidos individuais passaram a ser instaurados contra a PMC em 2014 pelos defensores públicos de Curitiba.

Para analisar a atuação da Defensoria Pública em relação à garantia do direito ao acesso à creche em Curitiba, sendo esse o objetivo deste trabalho, foi necessário primeiramente realizar um levantamento sobre a trajetória do direito à educação infantil, observando as questões da importância do seu financiamento para a garantia da oferta e os meios de exigibilidade do direito ao acesso à creche.

Logo depois, passou-se então para o estudo de como se estruturou a Defensoria Pública no Brasil, no Paraná e seu papel de prestação de assistência jurídica gratuita à população pobre. Verificaram-se a atuação da instituição da Defensoria Pública em Curitiba, sua estruturação, o papel dos defensores públicos na exigibilidade do direito ao acesso à creche e sua atuação em parceria com os demais atores envolvidos nesse processo, como o Ministério Público, a SME, a Procuradoria Judicial e o Conselho Tutelar.

Um esforço em demonstrar o cenário da oferta das matrículas na educação infantil de Curitiba foi realizado, por meio do qual se visualizou a ampliação das vagas nos últimos anos, todavia de maneira insuficiente, para atender a fila de espera no município. Observou-se o direcionamento das vagas antes ofertadas para as crianças de zero a três anos nas creches para as crianças de quatro e cinco anos por conta do cumprimento do prazo da universalização da EC 59/2009 em 2016.

Para responder à questão norteadora deste trabalho: “Como a Defensoria Pública do Paraná tem atuado na exigibilidade do direito ao acesso à creche em Curitiba? ”, realizamos entrevistas com três defensores públicos, além de ter a colaboração da Corregedoria da Defensoria Pública no fornecimento de dados por regionais do número de ações instauradas de pedidos de vagas em creches em Curitiba. Também se contou com a colaboração da Procuradoria Judicial de Curitiba, que nos forneceu três processos sobre a questão com diferentes sentenças. Sendo assim, foi possível analisar o conteúdo dos argumentos utilizados pelos defensores públicos, pelos procuradores do município e pelos juízes.

Uma das dificuldades da pesquisa foi levantar dados exatos quanto ao número de ações de pedidos de vaga e quais deles foram concedidos pela justiça. A Defensoria Pública, a Corregedoria e a Procuradoria Judicial da PMC foram muito solícitas e forneceram os dados organizados que possuíam de tais ações.

Assim que a Defensoria Pública iniciou de fato seu trabalho por meio da nomeação e posse de seus defensores públicos no final de 2013, a questão da falta de vaga nas creches de Curitiba esteve presente desde 2014 e foram instauradas mais de 600 ações de Obrigação de Fazer neste ano, sendo que as decisões eram favoráveis, determinando a matrícula das crianças pela prefeitura.

Esse grande número de ações movimentou o município a entrar com o pedido de suspensão dessas liminares, por meio do coordenador da Procuradoria Judicial, e, em julho de 2015, o presidente do TJPR, Paulo Roberto Vasconcelos deferiu o pedido de Suspensão das Liminares concedidas nos autos de ações de Obrigação de Fazer que estavam em trâmite

perante o Juízo da Vara da Infância e Juventude do Foro descentralizado do bairro Pinheirinho, Comarca de Curitiba/PR.

Desde então as ações de Obrigação de Fazer continuam sendo instauradas pela Defensoria Pública, mas não mais com resolução rápida como ocorria no início com a concessão da tutela antecipada. Um dos defensores públicos, em entrevista, alegou que de fato a busca das famílias pela Defensoria Pública para o atendimento desses casos diminuiu, mas muito mais pelo descrédito da população a respeito do Sistema de Justiça, devido à lentidão de uma resposta positiva após a Suspensão das Liminares. Mas, mesmo em menor número, as famílias continuam procurando a instituição para o acesso gratuito à justiça no que tange a exigibilidade do direito ao acesso à vaga na creche.

Após a criação dos núcleos especializados da Defensoria Pública em 2016, a questão da Suspensão das Liminares dos pedidos de vagas nas creches chegou à coordenadora do Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos (NUCIDH), a qual, por sua vez, recorreu da decisão do presidente do TJPR em 2017, de forma que o julgamento pelos desembargadores continua, pois, uma desembargadora pediu vistas ao processo. Nesse processo, um aspecto positivo da atuação da Defensoria Pública enquanto Núcleo especializado envolveu atores da sociedade civil organizada no caso da entrada como Amigo da Corte para acompanhar o processo de Suspensão das Liminares. O acompanhamento do processo passou para o coordenador do Núcleo da Infância e Juventude (NUDIJ), de acordo com o coordenador deste núcleo, em dezembro de 2017.

As demandas estruturais da Defensoria Pública e de seu estabelecimento na cidade de Curitiba trazem algumas questões que merecem destaque, especialmente sobre a falta de atribuição de um defensor público para a região do Sítio Cercado. O bairro possui um fórum descentralizado estabelecido pelo TJPR, o que impossibilita o atendimento da população residente em outras sedes da Defensoria Pública. De acordo com o coordenador do NUDIJ, a população pobre residente nesse bairro tem sido lesada no seu direito de acesso à justiça por conta dessa “falha” na criação das sedes de atendimento da Defensoria Pública em Curitiba sem prever o bairro do Sítio Cercado, mesmo sendo este um dos mais pobres e populosos do município.

Este é um exemplo do duplo déficit da garantia de direito, a família já teve sua vaga negada ao chegar ao CMEI e continua com seus direitos negados ao acesso à justiça gratuito para a garantia do direito à creche por não haver um defensor público com atribuição para atuação no seu bairro. A família, então, sem condições de pagar um advogado particular,

desloca-se para algum escritório de direito dos núcleos de faculdade, e, de acordo com a fala do conselheiro tutelar do Sítio Cercado, acabam desistindo de buscar a justiça.

Esse é o caso de um bairro situado na capital, a qual conta com a maioria dos defensores públicos do estado, todavia, ao se pensar no interior do estado, após o corte orçamentário de 2017, muitos dos municípios pequenos não possuem Defensoria Pública, nem Ministério Público de fácil acesso, pois essas instituições se organizam em Comarcas. Além disso, a maioria dos municípios pequenos, não conta nem com núcleos especializados de direito (geralmente presentes em faculdades que ofertam o curso de Direito) para aqueles sem condições de pagar as custas judiciais e um advogado para sua representação. Com isso, o direito ao acesso à justiça negado significa a impossibilidade da busca pelos demais direitos violados em maior parte para a população mais pobre.

Em termos gerais, a garantia do direito ao acesso à creche em Curitiba depende da priorização da PMC sobre a questão da ampliação da oferta para as crianças pequenas. Mesmo com a construção de novos CMEIs nos últimos anos, a fila de espera continua grande de acordo com levantamento realizado desde 2014 pelo Ministério Público⁸⁴. Com as decisões políticas tomadas pela SME para a ampliação da pré-escola até 2016, tendo se tornado oferta obrigatória para crianças de quatro e cinco anos (EC 59/09), a solução encontrada foi diminuir a oferta de vagas nos berçários e renomear o maternal III para pré I a fim de ampliar o número de matrículas na pré-escola. Dessa forma, percebe-se que o esforço para ampliar de fato as vagas na educação infantil, não tem sido suficiente.

A SME relata o empenho em não reduzir a oferta da creche para jornada parcial, mas realizou essa redução ao passar as crianças de três anos para o pré I nas escolas de ensino fundamental. Assim, como houve o direcionamento de muitas crianças de quatro e cinco anos para as escolas de ensino fundamental com o argumento de estar utilizando salas ociosas nessas escolas, também se realizou a redução da jornada para parcial nesses casos.

Pode-se perceber que sem pressão, não haverá priorização de ações para atender todas as famílias que procuram vagas para as crianças pequenas, pois Curitiba conseguiu universalizar até o final de 2016 a oferta de pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos de acordo com o coordenador da Procuradoria Judicial; ele destaca ainda que a ampliação das vagas nas creches está de acordo com a meta 1 do PNE (2014-2024) no quesito de

⁸⁴ Notícia publicada em 02 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/2018/01/19889_10/Creche-e-pre-escola-um-direito-fundamental-de-toda-crianca.html>. Acesso em: 03 fev 2018.

atendimento de 50% das crianças de zero a três anos de idade até o final da vigência do plano. Pois “[...] a capital paranaense tem 39,48% de crianças de 0 a 3 anos frequentando creches públicas e privadas... [...] O número é quase o dobro da média brasileira, que é de 23,55%.” (CURITIBA, 2017, p. 11). Isso significa que o município está cumprindo com o planejado pela meta, e as ações de Obrigação de Fazer que dizem respeito as matrículas, de acordo com o coordenador, não devem ser impostas pelo Poder Judiciário antes do prazo previsto pelo PNE (2014-2024).

Ora, se a Lei Federal nº 13.005/2014 que regulamenta o texto constitucional impõe prazo para a Administração Pública cumprir a meta, e a referida lei não foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, não pode o Poder Judiciário impor Obrigação de Fazer ao ente público em prazo inferior àquele previsto na norma regulamentadora. (CURITIBA, 2017, p. 15).

Aqui se pode verificar o esforço para o mínimo necessário, como Ximenes (2014) critica afirmando que, quando se visa a uma educação com condições de qualidade, a discussão sobre o direito deve ser sempre ampliada e jamais permanecer no mínimo necessário para cumprir com a meta, pois o princípio jurídico da qualidade visa proteger a máxima qualidade do ensino. A ampliação do enfoque é o único método que permitirá estabelecer bases para proposição normativa sobre o conteúdo do direito à qualidade educativa (XIMENES, 2014).

A demanda manifesta por vaga em creche é medida pelo cadastro das crianças que estão na fila de espera dos CMEIs, porém, essa informação não é publicizada. Mesmo sendo uma questão que está em desacordo com a lei da transparência e vai à contramão de uma gestão democrática, a SME não disponibiliza a informação, mesmo com a pressão do Ministério Público exercida inicialmente e sendo um item da ACP por ampliação das vagas da educação infantil (SILVEIRA, 2015).

Conforme abordado anteriormente a respeito da notícia sobre a atuação do Ministério Público em uma campanha para a divulgação da educação infantil como direito no início de janeiro, revela-se que a instituição está voltando a atuar de maneira individual, pois, em entrevista, a promotora de justiça afirma que estão sendo distribuídos folhetos com orientação para que as famílias procurem o Conselho Tutelar quando tiverem o direito ao acesso à creche negado, ou então entrem em contato com a Promotoria de Justiça de seu bairro, e alertem as famílias no intuito de que, no momento do cadastro no CMEI, peçam um comprovante que a criança está inscrita (na fila de espera) e que no momento não há vaga.

Cabe uma indagação ao observar essa campanha: Será que tal atuação poderia direcionar novamente o foco na questão da exigibilidade ao direito do acesso à vaga na creche de maneira individual por esse órgão? Como ficaria a questão da defesa do direito ao acesso à creche de maneira coletiva já que a Defensoria Pública também já vem atuando na exigibilidade desse direito de maneira individual?

Para a garantia do direito ao acesso à creche com qualidade na sua oferta, é preciso que sejam implementados planos e previstos, nas condições legais para a execução orçamentária, a necessidade da ampliação e criação de mais instituições para atendimento à educação infantil (SILVEIRA, 2014). De acordo com as falas dos entrevistados, tanto da SME quanto do coordenador da Procuradoria Judicial de Curitiba, foi verificado que a atuação da Defensoria Pública ao exigir o direito na esfera individual gerou consequências junto à PMC, com a inclusão de mais crianças do que o número regulamentado. Para conter esse crescimento, o pedido de Suspensão das Liminares é um exemplo do efeito da pressão sobre o poder público.

Entretanto, mesmo com o Ministério Público pressionando o município de Curitiba há tantos anos, ao conseguir o firmamento de um TAC em 2009, ele foi cumprido parcialmente. Instaurou-se, em 2014, uma ACP visando à ampliação da oferta das vagas de maneira coletiva, com exigência de construção de novos CMEIs e previsão orçamentária para tal feito, e, mesmo assim, a ACP não chegou à sentença final. Com a chegada da Defensoria Pública e logo após o início de sua pressão junto à PMC para matricular compulsoriamente todas as crianças que individualmente buscavam o acesso à justiça via ação de Obrigação de Fazer, a Procuradoria Judicial e a SME se organizaram e conseguiram a concessão da Suspensão das Liminares, ocasionando na negação das liminares, implicando uma demora para a garantia do direito individual ao acesso à vaga nas creches.

Não seria interessante, então, as instituições que têm por objetivo proteger os direitos das crianças pequenas se unirem? Corrêa (2014) descreve em sua pesquisa o caso de São Paulo que criou um grupo de trabalho envolvendo Defensoria Pública, Ministério Público, Conselho Tutelar, associação civil organizada e movimentos organizados para atuar na defesa e exigibilidade do direito ao acesso à educação infantil. Esse grupo tem pressionado o poder público a elaborar e executar políticas voltadas para a ampliação das vagas em creche. Em Curitiba, será que a união dessas instituições faria realmente diferença na luta para priorização da garantia do direito ao acesso à creche nesse município?

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CURITIBA. **Perfil Econômico da Regional Bairro Novo**. Disponível em: < <http://www.agencia.curitiba.pr.gov.br/arquivos/regionais/perfil-economico-regional-bairro-novo.pdf> >. Acesso em: 26 jan. 2018. Este caderno contém informações socioeconômicas sobre a Regional Bairro Novo, é um dos dez estudos sobre a economia dos bairros, agrupados por regionais e é atualizado anualmente.

ALVES, C. F. **A estruturação dos serviços de assistência jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça**. 2005, 614 f. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Direito, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2005.

_____; GONZÁLEZ, P. **Defensoria Pública no século XXI**: Novos Horizontes e Desafios. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. 236 p.

ALVES, T.; SILVA, R. M. da. Estratificação das oportunidades educacionais no Brasil: contextos e desafios para a oferta de ensino. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 851-879, jul.-set. 2013. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000300011&script=sci_abstract&tlng=pt >. Acesso em: 17 nov. 2017.

ARANTES, P. H. de O. **Perspectivas de Atuação do Ministério Público nas Lutas pela Efetividade do Direito à Educação infantil**. 2011, 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – S Universidade Est. Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Franca, 2011.

ARANTES, R. B. Judiciário: entre a justiça e a política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.), **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2ª. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007. p. 81-116.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de: PINHEIRO, A.; RETO, L. A.. Lisboa: Edições 70, Ltda., 1977.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 18, abr. 2009. Trimestral. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2017.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Traduzido de: COUTINHO, N. Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Parecer CNE/CEB nº 8, aprovado em 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=866&id=15074&option=com_content>. Acesso em: 05 set. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Decreto Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 29 set. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em 15 out. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 01 out. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 01 out. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Prevê a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em 29 out. 2015.

_____. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE:** biênio 2014-2016. Brasília: INEP, 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014.** Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc80.htm>. Acesso em: 29 out. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em 15 Jan. 2018.

_____. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989.** Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de

interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7853.htm>. Acesso em 07 fev. 2018.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 de julho de 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Lei nº. 9.394, de 20/12/1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 29 out. 2015.

_____. **Lei nº. 11.114, de 16/05/2005.** Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111114.htm>. Acesso em: 01 out. 2017.

_____. **Lei nº. 11.274, de 06/02/2006.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm>. Acesso em: 01 out. 2017.

_____. **Lei nº. 11.448, de 15/01/2007.** Altera o art. 5º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111448.htm>. Acesso em: 18/01/2018.

_____. **Lei nº. 12.796, de 04/04/2013.** Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm>. Acesso em: 01 out. 2017.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o plano nacional de educação e dá outras providências. Brasília, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm> Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 18 jan. 18.

_____. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do

Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/L13257.htm>. Acesso em: 17 fev. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994.** Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm>. Acesso em: 29 out. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp132.htm>. Acesso em: 29 out. 2015.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB Nº: 8/2010.** Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 01 fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil.** Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2006a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil.** Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2006b. 50p.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indicadores da qualidade na educação infantil.** Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2009. 69p.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil.** Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2010.

_____. Ministério da Justiça. **Estudo Diagnóstico – A Defensoria Pública no Brasil.** Ministro de Estado da Justiça: Márcio Thomaz Bastos; Secretário de Reforma do Judiciário: Sérgio Rabello Tamm Renault; Consultora do Projeto: Maria Tereza Sadek; Consultor em Processamento de Dados: Fernão Dias de Lima. Brasília, dezembro de 2004.

_____. Ministério da Justiça. **II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Secretaria da Reforma do Judiciário. Consultores: Lílian Liye Konishi e Renato Campos Pinto De Vitto. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Justiça. **IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. (Orgs.) Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves, Lany Cristina Silva Brito, Yasmin von Glehn Santos Filgueira. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. 138 p.: il. color. (Diálogos da justiça).

_____. **Resolução CNE/CEB nº 05/2009**. Fixa as diretrizes nacionais para a educação infantil. Brasília: MEC/SEB, 2009

BURGO, V. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K. (Coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

CAJUELLA, F. S. **O acesso à justiça e o direito à educação infantil**: um estudo sobre a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2016.

CAMPOS, M. M. M. A constituinte e a educação da criança de 0 a 6 anos. Comunicação apresentada no Simpósio sobre Pré-escola IV CBE – Goiânia – setembro de 1986. Versão revista e ampliada. **Cad. Pesq.**, São Paulo (59): 57-65, novembro 1986.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Tradução de: NORTHFLEET, E. G.. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHAUÍ, M. S.. Direitos humanos e medo. In: _____, **Direitos humanos e**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016**: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça, Brasília: CNJ, 2016.

CÓRDOVA, H. T. M. Impacto da reforma da Justiça na Defensoria Pública do Brasil. **Revista Diálogos sobre Justiça**/Secretaria de Reforma do Judiciário Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça, n. 2, maio-ago, 2014. Brasília: Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça, 2014, p. 22-24. Trimestral.

CORREA, B. C. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais**. nº 9, janeiro-junho, 2011. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172>>. Acesso em 04/08/2017.

_____; ADRIÃO, T. Direito à educação de crianças de até 6 anos enfrenta contradições. **Revista ADUSP**. p. 6-13, setembro / 2010. Disponível em: <http://educonse.com.br/2012/eixo_10/PDF/9.pdf>. Acesso em: 01 out. 2017.

_____. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 13-30.

CORRÊA, L. A. **A judicialização da política de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, USP. Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito do Estado, 2014.

COSTA, S.L. **Políticas sociais e democratização: o caso da educação informal da infância e adolescência na cidade de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997.

CRUZ, M. DO C. M. T.; FARAH, M. F. S.; SUGIYAMA, N. B. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 59, set./dez. 2014. p. 202-241.

CURITIBA, SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SME). **Ofício circular n. 02 de 2016**. Departamento de Educação Infantil, 03 de março de 2016.

CURITIBA, PROCURADORIA JUDICIAL. **Memoriais**. Em face do julgamento a ser realizado no recurso de Agravo interposto pela Defensoria Pública do Estado do Paraná. Deferido por Miguel Adolfo Kalabaide, Procurador Judicial do Município em 7 de junho de 2017.

_____. CONSELHO MUNICIPAL DE CURITIBA (CME). Deliberação n. 02 de 08 de agosto de 2012. **Normas e Princípios para a educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Curitiba (SISMEN)**. Disponível em: <http://files.sismuc.org.br/ARQUIVOS/DOC_ANTIGOS/400_1177.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2018.

_____. **Lei n. 14.681, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME, da cidade de Curitiba. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1469/14681/lei-ordinaria-n-14681-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-pme-da-cidade-de-curitiba>>. Acesso em 01/02/2018.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Volume II. Brasília: MEC, 1998.

_____. **Educação e direito à educação no Brasil: um histórico pelas constituições**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2014. (Coleção Pensar a Educação Pensar o Brasil).

_____; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009.

DIDONET, V. A educação infantil na LDB/1996: mudanças depois de 2007. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB/1996 CONTEMPORÂNEA**, Contradições, Tensões, Compromissos. São Paulo: Cortez, 2014.

DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO. Plataforma Dhesca Brasil e Ação Educativa. Coleção Manual de Direitos Humanos. v. 7. **Direito Humano à Educação** – 2ª edição – Atualizada e Revisada. Novembro, 2011.

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2): 113-118, 2004.

FARIA, A. L. G.de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, out. 2005. p. 1013-1038; Edição especial.

FELDMAN, M. **Os Termos de Ajustamento de Conduta para efetivação do direito à Educação Infantil**: Considerações a partir do contexto Paranaense. Dissertação (Mestrado em Educação). – Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2017.

FINEDUCA, Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação. Nota Técnica 1/2016: **A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação Pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Disponível em: <http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Nota-conjunta-FINEDUCA-CNDE_01_2016.pdf>. Acesso em: 15/02/2018.

FLORES, M. L. R. Movimentos na construção do direito à Educação Infantil: histórico e atualidade. Educação. **Revista do Centro de Educação**, v. 35, n. 1, jan/abr, 2010.

GAURI, V.; BRINKS, D. M. Introduction: The Elements of Legalization and the Triangular Shape of Social and Economic Rights. In: _____, **Courting Social Justice**: Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GEHLEN, M. E. **O direito é concluir o ensino médio**: na vida de todos, na voz dos operadores do direito, nos processos judiciais e na Teoria do Garantismo. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação, 2015.

GONÇALVES, L. F. **A atuação do Ministério Público na garantia do direito ao acesso à educação infantil: um estudo de caso em Campo Largo (2007-2014)**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Pedagoga no curso de graduação em Pedagogia, Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

GONÇALVES, L. F.; SILVEIRA, A. A. D. **Garantia do direito ao acesso à educação infantil: uma análise da atuação do Ministério Público e da gestão pública em Campo Largo/PR**. Biblioteca ANPAE / Série Cadernos ANPAE, ISSN: 1677-3802 • V. 41 – 2016. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_1/E1_A058.htm>. Acesso em: 01 ago. 2017.

GONZÁLEZ, P. A definição constitucional da Defensoria Pública como expressão e instrumento do regime democrático: para além de sua função simbólica. In: _____,

Defensoria Pública no século XXI: Novos Horizontes e Desafios. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. 236 p.

GOUVEIA, A. B. Direita e esquerda na política educacional: democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública municipal no Brasil. In: **Conversas sobre políticas educacionais.** (Orgs) SILVEIRA, A. A. D.; GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de; Curitiba: Appris, 2014, p. 71-102.

_____. O financiamento da educação no Brasil e o desafio da superação das desigualdades. In: **Políticas Educacionais: conceitos e debates.** (Orgs) GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de; TAVARES, T. M. Curitiba: Appris, 2012.

_____; SOUZA, A. R. de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

GRINOVER, A. P. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K. (Coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de bem-estar social na idade da razão.** Rio de Janeiro: Elsevier Editora/ Campos Editora, 2012.

MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL. Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADep; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Edição dos Autores: TATIANA WHATELY DE MOURA; ROSIER BATISTA CUSTÓDIO; FÁBIO DE SÁ E SILVA; ANDRÉ LUIS MACHADO DE CASTRO. Brasília – Distrito Federal, 2013.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania e Classe Social. In: MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Tradução de: GADELHA, M. P. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MASSON, L. D. S. **A judicialização do acesso à educação infantil:** a Defensoria Pública como promotora da inclusão social. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Ribeirão Preto, UMAERP, Ribeirão Preto, 2015.

MELO, L. W. T. **A Defensoria Pública como meio de acesso do cidadão à justiça.** Monografia (Bacharel em Direito). Fundação Edson Queiroz Universidade de Fortaleza – Unifor Centro De Ciências Jurídicas – CCJ Curso de Direito. Fortaleza, 2007.

MESSITTE, P. Assistência Judiciária no Brasil: uma pequena história. **Revista Forense.** São Paulo: junho/1968. p. 392-399.

MOREIRA, T. M. Q. Criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça. **40º Encontro anual da Associação Nacional de pós-graduação e pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS.** São Paulo. Set, 2016.

MUÑOZ, V. Do direito à justiça. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs.). **A educação entre os direitos humanos.** Campinas: Autores Associados, 2006. P. 43-60.

NASCIMENTO, A. P. S. do. **Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001 – 2010**. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2012.

NUNES, M. F. R; CORSINO, P. Políticas públicas universalistas e residualistas: os desafios da educação infantil. In: ROCHA, E. A. C. e KRAMER, S. (Orgs.). **Educação infantil, enfoques em diálogo**. Campinas, SP: Papirus, 3ª. Ed., 2011 – (Série Prática Pedagógica).

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P. et al (Orgs.P. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, R. R. **Judicialização da educação, a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora-MG**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 55 de 1991**. Institui a Defensoria Pública no Estado do Paraná, observados os artigos 134 e 22, do ato das disposições transitórias, da Constituição Federal e 127 e 128 da Constituição Estadual. Publicado no Diário Oficial no. 3445 de 5 de fevereiro de 1991. Disponível em:
<<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=8377&indice=1&anoSpan=2001&anoSelecionado=1991&isPaginado=true>>. Acesso em: 01 out.2017.

_____. **Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011**. Cria Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná.

_____. Conselho Superior da Defensoria Pública (CSDP). **CSDP n. 01, de 02 de março de 2015**. Revoga as Deliberações 04/2013, 06/2013, 07/2013, 07/2014, 09/2014, 12/2014, 17/2014 e 30/2014.

_____. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 93 de 12 de agosto de 2013**. Estabelece a nomenclatura e competência das varas judiciais no Estado do Paraná. Desembargador Clayton Camargo Presidente do Tribunal de Justiça.

PICUSSA, R. **O ciclo da política pública no caso da criação da Defensoria Pública do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

PIERRI, J. C. C. Diferenças entre assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita. In: Saber Digital: **Revista Eletrônica do CESVA**, Valença, v. 1, n. 1, mar./ago. 2008. p. 7-17.

PINTO, I. R. R. **A garantia do direito à educação de crianças e adolescentes pela via judicial: análise das decisões Judiciais do Supremo Tribunal Federal (2003-2012)**.

Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), 2014.

PINTO, J. M. R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **RBPAAE**, LOCAL, v.22, n.2, jul./dez. 2006. p. 197-227.

_____. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, jan./jun. 2015. p. 101-117.

PIOVESAN, F. A constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. **Artigo baseado em palestra realizada no Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 16 de maio de 1996**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm>. Acesso em: 13 fev. 2018.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL E AÇÃO EDUCATIVA. Direito Humano à Educação. **Coleção Manual de Direitos Humanos** – volume 07. – 2ª Edição – Atualizada e Revisada. Novembro 2011.

POULANTZAS, N. **O Estado, O poder, O socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

QUIRINO, S. R. **Planejamento orçamentário e os recursos para a educação: um estudo sobre as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOS) dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba**. 213 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituição de Ensino: Universidade Federal Do Paraná, Curitiba, 2012.

RANIERI, N. Prefácio. In: XIMENES, S. B. **Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

REHEM, F. Q. N.; FALEIROS, V. de P. A educação infantil como direito: uma dimensão da materialização das políticas para a infância. **Rev. Diálogo Educ. [online]**. 2013, vol.13, n.39, pp. 691-709. Disponível em: <www2.pucpr.br/reol/index.php/DIALOGO?dd1=10221&dd99=pdf> Acesso em: 15 jun 2016.

REIS, G. A. S. dos. A importância da Defensoria Pública em um estado democrático e social de direito. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, São Paulo, v. 6, n. 6, 2009.

RIZZI, E.; XIMENES, S. B. Litigância estratégica para a promoção de políticas públicas: as ações em defesa do direito à educação infantil em São Paulo. In: **Justiça e Direitos Humanos** - Experiências de assessoria jurídica popular. Curitiba, Terra de Direitos, 2010, p. 105 - 127.

ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil, o caso da creche. **Cad. Pesq.**, São Paulo, v?, n?, nov. 1984. p. 73-79.

ROSEMBERG, F. Educação infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões. Trabalho apresentado no **Seminário Educar na Infância: perspectivas histórico-sociais**. Curitiba, agosto 2007.

SADEK, M.T.A. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. In: LIVIANU, R., cood. **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 170-180..

_____. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 2-32.

_____. Acesso à justiça - um direito e seus obstáculos. **REVISTA USP**. São Paulo. n. 101, p. 55-66, março/abril/maio 2014.

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**. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituição de Ensino: Universidade Federal Do Paraná, Curitiba, 2016.

SILVEIRA, A. A. D. **O direito à educação de crianças e adolescentes**: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2010.

_____. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 123, abr.-jun. 2013. p. 371-387. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 19 set. 2017.

_____. Exigibilidade do Direito à Educação infantil: Uma Análise da Jurisprudência. **Conversas sobre Políticas Educacionais**. Curitiba: Appris, 2014, p. 167-188.

_____. **Possibilidade e limites da judicialização da educação**: análise do Sistema de Justiça do Paraná. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2015. Relatório técnico da pesquisa financiada pelo CNPq, chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES Nº 18/2012, finalizado em 2015.

_____. ALVES, T. Oportunidades de acesso e condições de oferta da educação infantil nas regiões de Curitiba-PR. **Simpósio Luso-Brasileiro em Estudos das Crianças. Pesquisas com crianças: desafios éticos e metodológicos**, 2., 2014, Porto Alegre. Anais eletrônicos bianual, 2014. ISSN: 2359-722: Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/8287619-Oportunidades-de-acesso-e-condicoes-de-oferta-da-educacao-infantil-nas-regioes-de-curitiba-pr.html>>. Acesso em: 25/09/2017.

_____; GONÇALVES, L. F. Proteção do direito à educação infantil por meio da atuação do Ministério Público do estado do Paraná. **Simpósio Luso-Brasileiro em Estudos das Crianças. Pesquisas com crianças: desafios éticos e metodológicos**, 2, 2014, Porto Alegre. Anais eletrônicos bianual, 2014. ISSN: 2359-722: Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://www.estudosdacrianca.com.br/resources/anais/1/1407097719_ARQUIVO_ProtecaoOdireitoaeducacaoinfantilpormeiodaatuacaodoMinisterioPublicodoestadodoParana.pdf>. Acesso em: 05/05/2015.

_____; GONÇALVES, L. F. A atuação do Centro de Apoio às Promotorias de Justiça de Proteção à Educação do Ministério Público do Paraná. **XXVII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. ANPAE, Publicações, Comunicações Orais. Olinda,

2015. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2015/app/views/gt1-com/AdrianaDragoneSilveira-GT01-comunicacao-int.pdf>>. Acesso em 11/11/2015.

SOARES, M. V. M. B. Cidadania e Direitos Humanos. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. 2012. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf/view?searchterm=direitos+humanos+e+cidadania>>. Acesso em: 18 set. 17.

SOCZEK, M. B. **Políticas públicas para a educação infantil no Município de Curitiba (1997-2004)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Curso de Pós-Graduação em Educação – Linha Políticas e Gestão em Educação, Setor de Educação. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

SOUSA SANTOS, B. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

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

TIBYRIÇÁ, R. F. **Da legalidade à realidade: o uso do serviço público de educação para pessoas com transtorno do espectro do autismo na cidade de São Paulo**. 111 f. Mestrado em Distúrbios Do Desenvolvimento. Instituição de Ensino: Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.

WENDLER, C. C. **Conselhos escolares na educação infantil: A experiência de Curitiba sob o olhar das diretoras**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

_____. **Gestão democrática na educação infantil**. Trabalho apresentado no XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, II Congresso-Ibero-Americano de Política e Administração da Educação Jubileu de Ouro da Anpae (1961-2011). Políticas públicas e gestão da educação, construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas nos dias 26 a 30 de abril de 2011, em São Paulo. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0100.pdf>>. Acesso em 17 fev. 2018.

XIMENES, S. B. **Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

_____. O CAQ na meta 20 do plano nacional de educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal de políticas educacionais**. Curitiba, n. 17 e 18, v. 9, jan-dez. 2015. p. 26-37.

_____; GRINKRAUT, A. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. **Cadernos Cenpec**. São Paulo. v.4, n.1, jun. 2014. p.78-101.

_____ ; OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P. **Judicialização da educação infantil:** efeitos da Interação entre o sistema de justiça e a Administração. Trabalho apresentado 38ª Reunião Nacional da ANPED: Democracia em risco: a pesquisa e a pós-graduação em contexto de resistência. Disponível em: <38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/.../trabalho_38anped_2017_GT05_1156.pdf>. Acesso em 20 fev. 2018.

_____ ; SILVEIRA, A. A. D. **A judicialização da educação.** 2017. (No prelo).

ZANDER, Katherine. **Judicialização da política do corte etário para o ingresso no ensino fundamental no Paraná.** Curitiba, 176 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DEFENSORES PÚBLICOS

Qual sua formação, além do Direito? Quando iniciou seu trabalho como defensor público, e em que áreas atuou e atua?

1 - Como está estruturada a área que atende à educação, quantos defensores, como se dividem, quantos assessores, estagiários, pessoal técnico, administrativo? Espaço físico, agenda para atendimento...

2 - Quais demandas chegam à DP sobre a educação? Existe algum cadastro alimentado com dados dos demandantes e das medidas ajuizadas? Teria como disponibilizar para fins da pesquisa?

3 - E à educação infantil especificamente? Quais demandas, e encaminhamentos?

4 - Quais medidas a DP tem tomado em relação aos pedidos de vagas em creche? Mandado de segurança? ACP, TAC?

5 - Como tem sido este processo? Quais documentos, prazos, orientações encaminhadas aos demandantes?

6 - Como as pessoas conhecem o serviço da DP? Poderia descrever o perfil dos demandantes?

7 - Poderia falar sobre a ação e a liminar da Prefeitura de Curitiba?

8 - Como entende o papel da Defensoria Pública em relação à garantia do direito à educação?

9 - Qual é a relação com demais atores do sistema de justiça e de proteção da criança e adolescente como o Conselho Tutelar, CREAS, CRAS, Conselhos Escolares, Secretaria Municipal de Educação, e outras organizações da sociedade civil?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM CONSELHEIRA TUTELAR

1 - Qual sua formação, como chegou a ser conselheira tutelar, desde quando? Existe um perfil exigido para ser Conselheira?

2 - Como o Conselho Tutelar é estruturado aqui?

3 - Como as pessoas chegam até vocês, qual é o perfil dessas famílias, como esse processo acontece?

4 - Quais encaminhamentos o Conselho faz para as famílias que procuram por vagas na educação infantil? Que documentos estão envolvidos?

5 - Como é a demanda a respeito de pedidos de vagas nas creches? Que outras demandas atendem?

6 - Como é a relação com a Secretaria de Educação? E com a Defensoria Pública?

7 - O Conselho tutelar faz um controle do número de crianças que chegam pedindo por vagas? De que maneira? Poderia ter acesso a estes números de atendimentos?

8 - Como você vê o papel do Conselho Tutelar trabalhando em conjunto com todos os atores envolvido para a garantia do direito a educação infantil?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROCURADOR DO MUNICÍPIO

- 1 - Tempo de trabalho na Procuradoria? Acompanha a questão dos pedidos por vaga desde quando?
- 2 - Qual é a frequência e volume de atuação da procuradoria do município em assuntos relacionados à educação infantil? Existem outras demandas além de pedidos por vagas na educação infantil?
- 3 - Existe algum responsável direto por esses pedidos? Como estes são distribuídos e encaminhados na Procuradoria?
- 4 - Existem algum sistema próprio para receber e encaminhar esses pedidos? Como é o processo todo incluindo a comunicação com a Secretaria de Educação?
- 5 - Todos os pedidos são para crianças de 0 a 3 anos, ou há pedidos também para crianças de 4 e 5 anos? Desde quando tem conhecimento destes pedidos?
- 6 - Das ações pedindo por vagas, solicitam matrícula em CMEI específico?
- 7 - Há pedidos por vagas nas instituições conveniadas? Qual a quantidade, o período, e o encaminhamento dado?
- 8 - São todos pedidos individuais, ou existem coletivos também? Quais os litigantes? Defensoria, MP, advogados particulares, Núcleos de Práticas Jurídicas de Universidades, outros?
- 9 - Qual a natureza das ações (de Obrigação de Fazer, mandado de segurança, etc.)? Há diferença no encaminhamento desses pedidos pela Procuradoria?
- 10 - O que levou a Procuradoria a entrar com o pedido de suspensão de liminares junto ao TJ? Por que essa estratégia foi utilizada?
- 11 - Já tem data o julgamento do Agravo da DP? Já foi incluído em alguma pauta?
- 12 - O posicionamento da procuradoria, na defesa dos interesses do município, tem levado em consideração, prioritariamente, quais argumentos?
- 13 - Para elaboração dos argumentos, foram envolvidos outros profissionais? Professoras, diretoras, pedagogas, etc.?
- 14 - Existiu alguma audiência pública ou algum momento coletivo de discussão com a sociedade para o município tratar desse assunto sobre decisões judiciais dos pedidos por vaga?

15 - Existe algum alinhamento sobre essa questão com a atuação do Conselho Tutelar, Ministério Público e Defensoria Pública, ou demais Conselhos, ou outros atores envolvidos?

16 - Como era dado o encaminhamento nos pedidos individuais antes da Suspensão das Liminares? Tempo do processo? E depois dos 600 pedidos, tem o número atualizado dos pedidos via Defensoria e demais litigantes?

17 - Antes da concessão da Suspensão das Liminares, as crianças chegaram a ser matriculadas? Se sim, qual o encaminhamento dado em relação a essas crianças? Algum ofício chegou a ser encaminhado para a Secretaria de Educação ou outra forma de comunicação?

18 - E os pedidos que tem chegado sem liminar? Como a procuradoria tem atuado nesses processos julgados e deferidos (sem liminar).

19 - Se não interfere na decisão final, qual seria outra estratégia pensando na contenção da judicialização da educação infantil?

20 - Qual a sua percepção sobre o fenômeno da judicialização da educação infantil?

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

Gestão 2013-2016: Ida Regina Moro Milleo de Mendonça – 11/12/2017

- Poderia falar um pouco sobre o desenvolvimento e ampliação da oferta da educação infantil em Curitiba nos últimos anos?
- Para compreender melhor o cenário do crescimento da oferta da EI em Curitiba, poderia descrever as políticas do município voltadas para a ampliação das vagas nas creches?
- Como a distribuição dos docentes acompanhou o crescimento da oferta de vagas?
- Qual a orientação que a Secretaria dava à família no caso de não haver vaga na instituição?
- Havia algum registro da Secretaria para saber o número de crianças demandando vagas em educação infantil?
- Havia alguma orientação a respeito da priorização da oferta das vagas em relação às crianças mais pobres? Pois quem procura a Defensoria Pública só pode ser atendido por esta instituição se comprovar renda até 3 salários mínimos... para obter acesso gratuito à justiça.
- Qual era o procedimento da Secretaria quando chegava uma decisão judicial para matrícula da criança?
- Como a gestão percebeu o fenômeno dos pedidos judiciais requerendo vagas nas creches via Defensoria Pública?
- Qual o impacto da atuação da Defensoria Pública para a organização da gestão do município?
- Como analisa o processo do direito ao acesso à educação infantil por meio do Sistema de Justiça?
- Nos dados do Censo Escolar aparece uma diminuição das matrículas na pré-escola de 2015 para 2016 e percebe-se o crescimento deste número na creche, houve uma diferença na maneira de cadastrar no censo escolar estes dados? Teria algo relacionado à função dos professores, a jornada ou corte-etário?

APÊNDICE E – PEDIDO DE DADOS SOBRE A DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ PARA A CORREGEDORIA DESTA INSTITUIÇÃO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

SOLICITAÇÃO DE ACESSO A DADOS

Eu, **Lusiane Ferreira Gonçalves**, CPF 028.129.309-00, aluna do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Linha de Políticas Educacionais, MATRÍCULA 201600042627, orientada pela Prof^a. Dr^a. Adriana Dragone Silveira, venho por meio desta solicitar informações sobre as ações realizadas pelos Defensores Públicos relacionadas a demanda por vagas nas instituições de educação infantil de Curitiba.

Para atingir o objetivo da pesquisa com o tema "*ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ PARA A GARANTIA DO ACESSO AO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL*", considera-se necessário contextualizar a atuação da Defensoria Pública em termos de números de Defensores que tem atendido a essa demanda, quais os tipos de medidas utilizadas e quantos procedimentos judiciais/extrajudiciais já foram instaurados desde a criação desta instituição no Paraná para a proteção do direito ao acesso à educação das crianças de zero a cinco anos de idade.

A presente pesquisa está vinculada ao Projeto "*Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros*", coordenado pela Profa. Dra. Adriana Aparecida Dragone Silveira.

Entendemos ser importante o conhecimento desses números de Defensores e das medidas instauradas por área/regional de atendimento, devido às desigualdades sociais e educacionais presentes na distribuição das matrículas, pois de acordo com o Censo Escolar (INEP), sabemos que as crianças mais pobres são as que têm tido seu direito negado, assim como esse é o público alvo da Defensoria Pública, gostaríamos de compreender as ações dos Defensores voltadas para a exigibilidade e garantia do direito ao acesso à educação infantil.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'L. F. G.'.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
 MESTRADO EM EDUCAÇÃO
 LINHA DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Gostaríamos também de solicitar o acesso ao conteúdo e aos resultados dos processos instaurados cobrando a garantia do direito à vaga das crianças de zero a cinco anos de idade nas instituições de educação infantil da prefeitura de Curitiba.

Agradecemos desde já a atenção e a disponibilização dos dados solicitados em lista na sequência, e nos colocamos à disposição para qualquer esclarecimento necessário.

Lista de dados relevantes para a pesquisa:

- Número de Comarcas e de Defensores por Comarca no Paraná;
- Número de Defensores por regional de Curitiba;
- Área de atuação dos Defensores que atendem educação infantil por regional em Curitiba;
- Número de atendimentos pelos Defensores para pedidos de vaga em creche / mês nos anos de: 2014, 2015, 2016 e 2017.
- Descrição do pedido por vaga:

Nº. do pedido

Regional que deu a entrada

Idade da criança (para creche 0 a 3 anos, para pré-escola 4 e 5 anos)

Tipo (obrigação de fazer, mandado de segurança individual, etc.)

Mês que foi instaurado


Mês que foi julgado

Decisão

Recursos

Desde já, agradecemos a atenção e nos colocamos à disposição para qualquer esclarecimento necessário.


 Lusiane Ferreira Gonçalves
 Mestranda - PPGE - UFP


 Adriana Dragone Silveira
 Profª Drª. Orientadora - PPGE - UFPR
 Coordenadora do Projeto - UFPR - DEPLAE - NUPE

Adriana A. Dragone Silveira
 Setor de Educação - UFPR
 Matrícula - 1895102