

## REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL NO PACTO FEDERATIVO: O CASO DAS VAGAS EM CRECHES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E O PAPEL DO PROCESSO ESTRUTURAL

Yara Maciel Camelo\*

**Resumo:** Este artigo tem como propósito fomentar reflexões sobre a política pública educacional no Brasil e o pacto federativo e como as experiências produzidas podem contribuir para a busca de boas soluções no combate à desigualdade existente, surgindo o processo estrutural como vetor de auxílio no caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. Como metodologia de pesquisa, além da tradicional análise documental e bibliográfica, adota-se uma abordagem qualitativa para estudar elementos do caso das vagas em creches no município de São Paulo e a priorização da educação infantil. As conclusões indicam que as experiências denotam a necessidade de maiores reflexões sobre o pacto federativo em políticas públicas educacionais, podendo o processo estrutural auxiliar de maneira eficaz na solução de problemas apresentados como o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo.

**Palavras-chave:** Política pública. Direito à educação. Pacto federativo. Processo estrutural. Vagas em creches.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Desenvolvimento. 2.1. Políticas públicas educacionais e a educação infantil. 2.2. O caso da oferta de vagas em creches no município de São Paulo e o processo estrutural. 3. Considerações finais. Referências.

**Reflections on educational public policy in the federal pact: the case of places in nurseries in the city of São Paulo and the structural process**

\* Doutoranda em Direito Constitucional pelo IDP, Mestra em Direito Constitucional pelo IDP. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo UniCEUB. Promotora de Justiça no MPDFT. *E-mail:* yaramcamelo@gmail.com

**Abstract:** This article encourages reflections on public education policy in Brazil and the federative pact and how the experiences produced can contribute to the search for good solutions in combating existing inequality, with the structural process emerging as a vector of aid in the case of nursery positions in the city of São Paulo. As a research methodology, besides the traditional documental and bibliographical analysis, a qualitative approach is adopted to study elements of the case of nursery positions in the city of São Paulo and the prioritization of early childhood education. The conclusions indicate that the experiences denote the need for further reflection on the federative pact in educational public policies, and that the structural process can effectively assist in solving problems presented as the case of nursery positions in the city of São Paulo.

**Keywords:** Public policy. Right to education. Federative pact. Structural process. Places in nurseries.

**Summary:** 1. Introduction. 2. Development. 2.1 Public Educational Policies and Early Childhood Education. 2.2. The Case of Places in Nurseries in the city of São Paulo and the Structural Process. 3. Final considerations. References.

## 1 Introdução

Em nosso País, é adotado o formato de Federação que se traduz em diversas entidades territoriais com políticas regionais autônomas e com repartição de competências, sendo considerada cláusula pétrea conforme a Constituição Federal de 1988 (art. 60, § 4º, inciso I). Os entes autônomos devem atuar de maneira cooperativa e equilibrada, na forma de federalismo cooperativo, com competências comuns e concorrentes, contribuindo para a formação da soberania da União, mas não são dotados de soberania, e almejando a realização dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, da CF).

Neste viés, o direito fundamental à educação pública de qualidade é delineado nos artigos 205 a 208, da Constituição Federal de 1988 e, em termos de implementação de políticas públicas educacionais e conforme disposto na Carta Magna, compete à União legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação, bem como organizar o sistema federal, o financiamento de instituições públicas federais e exercendo função supletiva e distributiva.

Por sua vez, aos Estados e ao Distrito Federal compete atuar no ensino fundamental e médio e exercer função supletiva no tocante aos municípios, que devem manter, com prioridade, programas de educação infantil e de ensino fundamental e com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, recordando-se que ao Distrito Federal incumbem as competências dispostas constitucionalmente que se referem aos Estados e Municípios.

No que concerne ao ensino fundamental, cabe destacar a Emenda Constitucional nº 53/2006 que viabilizou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, fundo de natureza contábil existente nos Estados e no Distrito Federal e que induza o regime de colaboração entre os entes da Federação.

O FUNDEB, expressão do pacto federativo na educação e que surgiu a partir de negociações federativas, se caracteriza como o principal instrumento de financiamento da educação básica pública no Brasil, visando à universalização da educação básica, à melhoria da qualidade do ensino e à valorização dos profissionais da educação.

Tal fundo substituiu em 2007 o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional nº 14/96 e que inaugurou a política de fundos para a educação básica, alcançando à época apenas o ensino fundamental.<sup>1</sup>

Cabe também destacar a Emenda Constitucional nº 59/2009<sup>2</sup> que universalizou o ensino fundamental, incluindo expressamente o compromisso da União neste sentido, sendo dada nova redação ao art. 214, da CF relativo ao Sistema Nacional de Educação (SNE). Sem olvidar a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que dispôs sobre o financiamento e manutenção do FUNDEB e o padrão mínimo de qualidade na educação, buscando a equidade, inclusão e qualidade e com redução das desigualdades.<sup>3</sup>

Nesta perspectiva, percebe-se que as competências atribuídas na Federação podem gerar tensões de força com a ação dos atores que detêm o poder e o capital simbólico<sup>4</sup> no que tange, por exemplo, à repartição de competências com a edição de normas federais relativas às diretrizes e bases da educação e, ainda, à distribuição de recursos orçamentários.

Cabe lembrar, ainda, ser necessário o devido respeito à autonomia dos entes, se almejando a solidariedade federativa para que se alcance o equilíbrio, a harmonia e a igualdade entre os entes da Federação em termos de políticas públicas educacionais:

O que predomina no Brasil é ainda um federalismo hegemônico e assimétrico que se caracteriza por diferenças acentuadas da qualidade do ensino entre as diversas regiões e dentro das próprias unidades federa-

---

<sup>1</sup> “A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF –, em 1996, constituiu uma importante medida para a consecução da meta de universalização do ensino fundamental e melhoria das condições do trabalho docente. Posteriormente, em 2006, com a transformação do FUNDEF em FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – todos os níveis e modalidades da educação básica foram abrangidos por essa fonte de financiamento”. MAS-CARENHAS, Caio Gama. Direito à educação, Federalismo e financiamento nas Constituições brasileiras: o passado, o presente e o futuro. *Revista Eletrônica da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 4 n. 1, p. 20, jan./abr. 2021.

<sup>2</sup> MARTINS, Paulo Sena. Planejamento Educacional e Federalismo no Brasil: Negociação federativa e execução das políticas educacionais. In: FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília. (Org.). *Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21*. Brasília: Liberlivro, 2013. p. 126.

<sup>3</sup> MARTINS, Paulo Sena. *A EC 108/2020 – FUNDEB permanente*. Nota Técnica fevereiro de 2021. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados – Área XV Educação, Cultura e Desporto.

<sup>4</sup> BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. p. 85.

das, com diferenças significativas entre estudantes matriculados na escola municipal, na estadual e em escolas federais. Certamente a ideia de um Sistema Nacional de Educação que constitui aspiração histórica de boa parte dos educadores do país poderia avançar com vistas a assegurar padrões mínimos de justiça tributária.<sup>5</sup>

O problema que se apresenta neste contexto é a dificuldade de alcançar uma educação pública de qualidade de forma uniforme e eficaz em um sistema federativo complexo, onde a cooperação e a distribuição equitativa de recursos são essenciais, mas muitas vezes desafiadoras.

A partir de 2008, após a instituição do fundo colaborativo educacional FUNDEB nos ditames da Lei nº 11.494/07 (revogada pela Lei nº 14.113/2020, ressaltando o art. 12), houve aumento de questionamentos que se referiam à obrigatoriedade da educação infantil (creches públicas e pré-escola em tempo integral), tema apreciado pelos Tribunais estaduais pátrios como no Estado de São Paulo em demandas individuais e coletivas<sup>6</sup> e pelo colendo Supremo Tribunal Federal com a tese de repercussão geral assim formulada:<sup>7</sup>

1. A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.
2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.
3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica

Neste sentido, com a obrigatoriedade do Poder Público em dar efetividade às normas constitucionais referentes à educação básica, cabe destacar o caso da oferta de vagas em creches na cidade de São Paulo e que a doutrina considera como um processo estrutural, que é uma dogmática norte-americana que visa à remodelagem ou à reestruturação de grandes organizações públicas ou privadas e à implementação de políticas públicas, como ocorreu no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, julgado pela Suprema Corte norte-americana nos anos 1950 e que visava à reestruturação do próprio sistema educacional à época.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> CUNHA, Célio da; DAMASCO, Denise Gisele de Britto. Embates históricos do federalismo na educação brasileira: origens, conceitos, equívocos e atores no cenário nacional. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 16, n. 1, p. 227-245, jan./mar. 2021. p. 242.

<sup>6</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Ação Civil Pública nº 0150735-64.2008.8.26.0002*. Ação civil pública proposta pelo “Movimento Creche para Todos” com o objetivo de obrigar a municipalidade de São Paulo a ofertar vagas em creches públicas.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC*. Relator Min. Luiz Fux.

<sup>8</sup> BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPODIVM, 2021, p. 305-327. p. 308.

O referido caso da oferta de vagas em creches no município de São Paulo é considerado um processo estrutural pois propiciou a ocorrência de modificações substanciais nos campos dos Poderes Legislativo e Executivo e com incursões no Poder Judiciário e que se referiam ao desenvolvimento de políticas públicas educacionais com a priorização da educação infantil e com a participação ativa de movimentos sociais em prol das mudanças no campo da educação básica<sup>9</sup> e busca pela solução das desigualdades, o que pode servir de parâmetro aos demais entes da Federação.

## 2 **Desenvolvimento**

### 2.1 Políticas públicas educacionais e a educação infantil

A Emenda Constitucional nº 53/06, que viabilizou a instituição do FUNDEB, consagrou o regime de colaboração, previsto no art. 211 da Constituição Federal, que se traduz no federalismo cooperativo em termos de políticas públicas educacionais, o que vai ao encontro dos objetivos da República, dentre eles a redução das desigualdades sociais e regionais.

Neste viés, a Constituição Federal de 1988, em termos de políticas públicas educacionais dispõe sobre as atuações prioritárias de cada ente da Federação, mencionando as funções supletiva e redistributiva.

A função supletiva se refere ao aporte de recursos financeiros e técnicos dos entes com maior capacidade aos entes com menor capacidade como, por exemplo, o aporte de recursos orçamentários da União e dos Estados aos Municípios em programas de educação infantil, conforme previsão contida no art. 30, inciso VI, da Constituição Federal, se buscando a manutenção do equilíbrio federativo em termos de pacto federativo. Por sua vez, a função redistributiva diz respeito à redistribuição de recursos. Como ocorre, por exemplo, no FUNDEB. Acerca do tema, atente-se à reflexão de Arretche:

A Constituição Federal de 1988 definiu como concorrentes as competências na educação fundamental, estabelecendo apenas que esta deveria ser oferecida preferencialmente pelos governos municipais. Além disso, obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino. Neste caso, diferentemente da política de saúde, o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva, de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando, portanto, com recursos institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política.

---

<sup>9</sup> COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. (Orgs.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodium, 2017. p. 456.

Cabe ressaltar que a autonomia dos entes da Federação e que devem atuar em regime de colaboração são traduzidos em dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96) comum processo de planejamento complexo para a oferta de educação com qualidade e que demanda negociação e decisões políticas entre os entes da Federação e a sociedade, recordando-se o disposto nos arts. 20 a 23, da LINDB no sentido de que quaisquer decisões nas esferas administrativa, controladora ou judicial devem considerar as suas consequências práticas, sob pena, por exemplo, do fomento à insegurança jurídica.

Por sua vez, o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>10</sup> do período de 2001 a 2011 mencionou o federalismo no âmbito das políticas educacionais com a divisão de responsabilidades entre os entes mediante ações conjuntas com planejamentos regionais, interestaduais e intermunicipais, que se repetem no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2024, se percebendo, conforme doutrina, poucos efeitos práticos no que concerne à regulamentação e concretização do regime de cooperação e colaboração federativa.<sup>11</sup>

No que concerne especificamente à educação infantil, cabe destacar a sua obrigatoriedade e a observância da qualidade no ensino nos primeiros seis anos de vida e em harmonia com os princípios da proteção integral e do melhor interesse da criança, em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) e com o marco legal da primeira infância (Lei nº 13.257/2016), a ser observado por todos os entes da Federação.<sup>12</sup>

Todavia, em que pese o mencionado direito social à educação infantil, reconhecido pelo colendo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC, com repercussão geral (Tema 548), conforme se percebe da análise da doutrina pátria sobre o tema, se observa a não oferta em número suficiente de vagas em creches públicas, o que vem acarretar a violação a tal direito e a não observância à prioridade absoluta, disposta constitucionalmente, em relação à criança.

Nesta perspectiva, destaca-se o caso da oferta de vagas em creches na cidade de São Paulo em que se percebeu a utilização da dogmática norte-americana do processo estrutural, visando a implementação de políticas públicas educacionais em prol da infância.

<sup>10</sup> MARTINS, Paulo Sena. *O direito à educação e compromissos do Brasil: terceiro ciclo da revisão periódica universal pelo Conselho dos Direitos Humanos da ONU (subsídios orientadores para o Observatório Parlamentar)*. Estudo técnico, junho de 2021. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, p. 7.

<sup>11</sup> ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. *Educ. Soc., Campinas*, v. 39, n. 145, p. 908-927, out./dez. 2018. p. 921.

<sup>12</sup> SILVA, Luiz Henrique Gomes da; STRANG, Bernadete de Lourdes Streisky. *A obrigatoriedade da educação infantil e a escassez de vagas em creches e estabelecimentos similares*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1980-6248-2016-0069>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

## 2.2 O caso da oferta de vagas em creches no município de São Paulo e o processo estrutural

Para a efetivação dos direitos fundamentais e sociais previstos na Constituição Federal de 1988 são necessárias políticas públicas a serem implementadas pelos Poderes Executivo e Legislativo. No entanto, tendo em vista por vezes a omissão ou ineficiência de tais Poderes na implementação de políticas públicas, se afigura necessária a judicialização para a efetivação de tais direitos.

Assim, tendo em vista a prioridade absoluta da infância, bem como as normas constitucionais e infraconstitucionais dispendo acerca do direito à educação infantil, no município de São Paulo se observou, desde a década de 1990, movimentos sociais que defendiam a priorização da primeira infância nas políticas públicas educacionais municipais, especificamente no tocante à disponibilização de vagas em creches públicas, sendo inclusive judicializada a questão por meio de ações civis públicas como, por exemplo, a mencionada Ação Civil Pública nº 0150735-64.2008.8.26.0002<sup>13</sup> e inúmeras ações individuais.

Tais iniciativas se afiguraram como passíveis de críticas pela doutrina, tendo em vista que estas ações possivelmente serviriam apenas para substituição das crianças que estariam aptas a ingressar nas creches de maneira regular por critérios judiciais em que se percebia a não observância de critérios. Neste sentido a doutrina de Vitorelli:

Quando problemas estruturais são tratados em processos individuais, quaisquer critérios de prioridade colapsam em um “quem chega primeiro”. Quem busca a jurisdição primeiro será atendido. Há, portanto, apenas uma ilusão de vitória. Só se ganha no processo, não na solução concreta.<sup>14</sup>

Esclarecendo Luiza Andrade Corrêa sobre a qualidade do ensino em tais situações:

A situação chegou a um ponto que ficou muito difícil de se efetivar as decisões obtidas, mesmo porque o procedimento para a criação de novas vagas é complexo, custoso e demorado, conforme demonstrado no capítulo anterior. Assim, muitas vezes as vagas eram concedidas independentemente da qualidade da prestação do serviço. Outras vezes a delegacia regional de ensino ou a própria creche alegava ao juiz que não teria como acolher aquela criança por inexistência de capacidade física das instituições. Nesses casos, aquela criança ganhava prioridade na fila para ser chamada para a matrícula, mas não era matriculada imediatamente.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. Da. (Orgs.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodium, 2017. p. 438.

<sup>14</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodium, 2020. p. 63.

<sup>15</sup> CORRÊA, Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. São Paulo: USP, 2014. p. 77.

Ao longo do tempo, o Poder Executivo e o Poder Legislativo da municipalidade de São Paulo buscaram, por meio de estratégias administrativas e políticas e com a participação da sociedade, soluções para o complexo problema estrutural colocado e visando concretizar o direito fundamental à educação infantil, especificamente no que tange à oferta de vagas em creches públicas, ainda que presente a continuidade da judicialização coletiva ou individual:

Apesar do aumento anual das ordens judiciais, o sistema de creches não se expandiu na mesma velocidade; mesmo com a ordem judicial em mãos, a matrícula não é garantida, dada a falta de vagas. Contudo, a posse de ordem judicial acaba por atribuir prioridade de matrícula para os proponentes, o que significa que, caso surja uma vaga no setor em que uma criança com ordem judicial pleiteia vaga, esta será priorizada, mesmo que haja outras crianças aguardando por mais tempo pelo atendimento. Tal dinâmica é exposta pelo sistema de cadastro, que desloca crianças com ordem judicial para os primeiros lugares da fila por uma vaga. Consequentemente, ao verem seus filhos perderem posições na fila devido à existência de crianças com ordens judiciais, muitas mães não hesitam em procurar o sistema de justiça. Portanto, a judicialização incentiva mais judicialização.<sup>16</sup>

A possibilidade da utilização do processo estrutural com a participação da sociedade, construindo coletivamente a política pública educacional não somente em prol da criança, mas da mulher/mãe, dada a perspectiva de seu ingresso ou retorno ao mercado de trabalho tendo em vista a segurança propiciada à criança com a inserção em creches, se verificou a partir da década de 1990:

Assim, a saída da mulher/mãe para trabalhar fora de casa, associada a uma menor rede de apoio, tem impellido a família a procurar soluções alternativas e complementares ao cuidado e educação dos filhos, tanto no ambiente doméstico (avós, empregadas, babás), como em instituições (escolinhas, berçários e creches).<sup>17</sup>

Cabe afirmar que o cumprimento das decisões em um processo estrutural, como as decisões relativas no caso em comento, devem se encontrar em consonância com as alterações legislativas contidas nos arts. 20 a 23, da Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro – LINDB, que exigem inclusive negociações entre os Poderes da República no que tange aos recursos orçamentários e humanos disponíveis e a observância da segurança jurídica,<sup>18</sup> sob pena de se tornar a decisão inócua que em nada alterará o campo da realidade em prol das

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor Marchetti. *Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018176112>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

<sup>17</sup> AMORIM, Katia S.; Sapos-Ferreiros, Maria Clotilde. *Creches com qualidade para a educação e o desenvolvimento integral da criança pequena*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-98931999000200009>>. Acesso em: 26 jun. 2024.

<sup>18</sup> “Por outro lado, a LINDB, no art. 23, também prevê que uma novel interpretação normativa possa se aplicar de maneira a alterar decisões anteriormente tomadas. A proteção à segurança jurídica, na vertente da continuidade jurídica, virá, nesses casos, pela edição de regras de transição. Portanto, inovações normativas (novas normas, ou novas conclusões sobre o sentido de textos legais), podem agora justificar modificações de decisões e atos estatais anteriores.” CABRAL, Antonio do

políticas públicas educacionais destinadas à infância, especificamente a oferta de vagas em creches pública.

Estas negociações em conformidade com os mencionados dispositivos da LINDB podem, em certa medida, evitar o ativismo judicial sob a perspectiva de que o Poder Judiciário não incursionará sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas aos Poderes Executivo e Legislativo.<sup>19</sup>

Assim, o processo estrutural pode ser percebido como vetor de mudanças visando à implementação de uma política pública educacional em prol da infância, exemplificado pelo caso da oferta de vagas em creches no município de São Paulo, o que pode também ser percebido como uma oportunidade para se alcançar um política pública de qualidade no âmbito federativo, superando-se o desafio das desigualdades existentes.

### **3 Considerações finais**

Em um país com dimensões continentais como o Brasil, a promoção de políticas públicas educacionais exige cooperação e boas práticas administrativas e organizacionais pelos entes da Federação no âmbito de suas competências e na busca da concretização do direito constitucional à educação.

Neste sentido, inúmeras dificuldades se apresentam em decorrência de uma multiplicidade de fatores, em que pese os entes da Federação se empenharem, desde o advento da Constituição Federal de 1988, na criação e aprimoramento de políticas públicas educacionais, por meio de planos, programas e projetos, bem como por meio do FUNDEB, exigindo coordenação de esforços e ações solidárias e cooperativas entre os entes da Federação e em harmonia com as inovações dos arts. 20 a 23, da LINDB.

O caso da oferta das vagas em creches no município de São Paulo, na perspectiva do processo estrutural, ilustra a necessidade de novas concepções no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, visando à concretização do direito fundamental à educação infantil, reconhecido pela Corte Constitucional, se percebendo a necessidade da cooperação e negociação, bem como da participação da sociedade na construção da política pública educacional destinada à infância.

Os resultados sociais pretendidos pelo legislador dependerão da vontade e capacidade política dos governantes em incluir na agenda política dos próximos anos as normas constantes dos textos legais, sendo um cenário que precisa

---

Passo. *Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo*: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 178.

<sup>19</sup> RAMOS, Elival Silva. *Ativismo judicial*: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 119.

avançar em termos de políticas públicas educacionais, priorizando-se a infância o que pode, em certa medida, reduzir o círculo vicioso de exclusão social no tocante aos mais vulneráveis.

Por sua vez, o processo estrutural, exemplificado pelo caso da oferta de vagas em creches públicas na cidade de São Paulo, pode fornecer uma abordagem organizada e holística para enfrentar os desafios da educação pública. Ao integrar diagnóstico, planejamento, financiamento, capacitação e a participação da sociedade, é possível criar soluções sustentáveis e eficazes que podem ser replicadas em outras regiões e contextos educacionais no Brasil.

## Referências

- AMORIM, Katia S.; Sapos-Ferreiros, Maria Clotilde. *Creches com qualidade para a educação e o desenvolvimento integral da criança pequena*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-98931999000200009>>. Acesso em: 26 jun. 2024.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências*. Educ. Soc., Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, out./dez. 2018.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- BAUERMAN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (Org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 305-327.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2024.
- \_\_\_\_\_. Planalto. *Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017*. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- \_\_\_\_\_. Planalto. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- \_\_\_\_\_. Planalto. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do A todas Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emenas/emc/emc14.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emenas/emc/emc14.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2024.
- \_\_\_\_\_. Planalto. *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 A todas Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Planalto. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta §3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao §4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Planalto. *Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020*. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o A todas Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Planalto. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Planalto. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Planalto. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424compilado.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Planalto. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Planalto. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e nº 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm#art12](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm#art12)>. Acesso em: 28 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Planalto. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Planalto. *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: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Planalto. *Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017*. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Planalto. *Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212 – A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm#art53](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm#art53)>. Acesso em: 25 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1008166/SC*. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357440806&ext=.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Ação Civil Pública nº 0150735-64.2008.8.26.0002*. Ação civil pública proposta pelo “Movimento Creche para Todos” com o objetivo de obrigara municipalidade de São Paulo a ofertar vagas em creches públicas.

CABRAL, Antonio do Passo. *Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo*: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CORRÊA, Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. São Paulo: USP, 2014.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. (Orgs.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodium, 2017, p. 449-473.

CUNHA, Célio da; DAMASCO, Denise Gisele de Britto. Embates históricos do federalismo na educação brasileira: origens, conceitos, equívocos e atores no cenário nacional. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 16, n. 1, p. 227-245, jan./mar. 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana H. Da. (Orgs.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodium, 2017, p. 423-448.

MARTINS, Paulo Sena. *O direito à educação e compromissos do Brasil*: terceiro ciclo da revisão periódica universal pelo Conselho dos Direitos Humanos da ONU (subsídios orientadores para o Observatório Parlamentar). Estudo técnico, junho de 2021. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

\_\_\_\_\_. *A EC 108/2020–FUNDEB permanente*. Nota Técnica fevereiro de 2021. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados – Área XV Educação, Cultura e Desporto.

\_\_\_\_\_. Planejamento Educacional e Federalismo no Brasil: Negociação federativa e execução das políticas educacionais. In: FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília. (Org.). *Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21*. Brasília: Liberlivro, 2013. p. 123-145.

MASCARENHAS, Caio Gama. Direito à educação, Federalismo e financiamento nas Constituições brasileiras: o passado, o presente e o futuro. *Revista Eletrônica da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 4 n. 1, jan./abr. 2021.

OLIVEIRA, Vanessa Eliasde; SILVA, Mariana Pereirada; MARCHETTI, Vitor Marchetti. *Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018176112>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

RAMOS, Elival Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, Luiz Henrique Gomes da; STRANG, Bernadete de Lourdes Streisky. *A obrigatoriedade da educação infantil e a escassez de vagas em creches e estabelecimentos similares*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1980-6248-2016-0069>>. Acesso em: 27 jun. 2024.

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

