

# Decisão estrutural: uma nova ferramenta para políticas públicas?

## *Structural decision: a new tool for public policy?*

Carolina Martins Marinho\*

Alessandra Gotti\*\*

### Resumo

Este artigo se insere nas discussões sobre judicialização de direitos sociais e tem por objetivo analisar a aplicação de uma decisão estrutural em conflitos judiciais envolvendo políticas públicas com elevada demanda repetitiva, como no caso do direito à educação. Partindo de concepções teóricas que diferem conflitos comutativos e distributivos e destringem suas características e peculiaridades, explora-se a aplicação dessas diferenças na decisão do caso prático ocorrido na cidade de São Paulo (ação civil nº 0150735-64.2008.8.26.0002), decisão esta chamada de estrutural. A partir de alguns dos resultados dessa ação, foi feita uma reflexão sobre os mecanismos utilizados na decisão estrutural e como esta ferramenta foi, potencialmente, capaz de auxiliar no aprimoramento de uma política pública. Em que pese a complexidade de uma decisão estrutural, este artigo aponta aspectos interessantes de como esse processo vem se mostrando eficaz para induzir o aprimoramento de uma política pública com elevada demanda repetitiva, apostando em uma maior articulação institucional, o que contribui para a redução da judicialização e, sobretudo, a progressiva concretização do direito social.

**Palavras-chave:** decisão estrutural; política pública; judicialização; direito à educação; educação infantil (ou articulação institucional).



### Abstract



*This article is inserted in the discussions of judicialization of social rights and aims to analyze the application of a structural decision in judicial conflicts involving public policies with high repetitive demand, as in the case of the right to education. Based on theoretical conceptions that differentiate commutative and distributive demands and their characteristics and peculiarities, the application of these differences is explored in the decision of the practical case that occurred in the city of São Paulo (civil action No. 0150735-64.2008.8.26.0002), a decision called structural. Based on some results of this action, a reflection was made on the mechanisms used in the structural decision and how this tool was, potentially, capable of helping to improve a public policy. Despite the complexity of a structural decision, this article points out interesting aspects of how this process has been shown to be effective in inducing the improvement of a public policy with high repetitive demand, betting on a greater institutional articulation, which contributes to the reduction of judicialization and, above all, the progressive realization of a social right.*

**Keywords:** structural decision; public policy; judicialization; right to education; nursery education.

## 1 Introdução

O acompanhamento da judicialização da política pública de educação infantil na cidade de São Paulo ao longo dos últimos vinte anos e das ações judiciais que reivindicam o direito à creche e à pré-escola demonstraram que, após intensa judicialização individual do direito à educação, a política pública educacional já não respondia adequadamente às decisões judiciais. Era preciso uma outra técnica decisória por parte do Poder Judiciário

\*   Doutora em Direito Constitucional (2018), Mestra em Filosofia e Teoria Geral Direito (2009) e Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (2003). Professora Visitante do Bacharelado e da Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC.

\*\*   Fundadora e Presidente Executiva do "Instituto Articule", Diretora Institucional e sócia do escritório "Hesketh Advogados" e Associada Efetiva do "Todos pela Educação". É doutora e mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP, além de professora de Direitos Humanos por quase vinte anos. Atualmente é Conselheira Assessora da Coordenadoria da Infância do Tribunal de Justiça de São Paulo, atuando especialmente nas questões relacionadas ao acompanhamento da criação de novas vagas em creche na cidade de São Paulo, e, anteriormente, atuou como consultora da UNESCO e Câmara do Ensino Fundamental do Conselho Nacional de Educação. É também autora dos livros "Direitos Sociais: Fundamentos, marcos legais."

para produzir resultados mais eficazes com vistas ao aprimoramento da política pública de educação infantil na cidade de São Paulo.

Este artigo propõe-se a analisar os benefícios da adoção de decisões estruturais para a solução de conflitos envolvendo políticas públicas, à luz da experiência do *leading-case* da educação infantil na cidade de São Paulo. Na busca por uma solução mais consentânea com a natureza e especificidade próprias do conflito distributivo, este caso superou os limites de uma análise individual, sob o olhar da justiça comutativa, e buscou, na apreciação do problema como um todo, uma resposta mais eficiente para o aprimoramento da política pública educacional do acesso ao segmento infantil.

Como se verá, os conflitos distributivos e comutativos são distintos e exigem estratégias diferenciadas de litigância e resolução, sob o risco de serem pouco ou nada eficazes na prática. O enfrentamento estrutural da questão, além de exigir a ampliação da rede de atendimento e o aprimoramento da qualidade da educação infantil ofertada, trouxe ferramentas indutoras do diálogo interinstitucional, assegurando mais flexibilidade e transparência à política educacional. Decisões lastreadas no diálogo interinstitucional têm o mérito de fomentar a necessária articulação entre os principais atores responsáveis pela execução e controle de uma determinada política pública, o que facilita a obtenção de soluções que propiciem uma resposta aparentemente mais eficaz.

Entre as inovações desse caso, é possível assinalar a realização de audiências públicas; a elaboração de um plano de ação pelo Poder Executivo, com a definição de metas a serem cumpridas em prazos previamente estipulados; e a criação de um Comitê de Monitoramento interdisciplinar, que se reúne a cada seis meses para discutir com a gestão municipal a progressão do cumprimento das metas previstas e os obstáculos enfrentados. Essas ferramentas permitiram que o Poder Judiciário alterasse sua chave de compreensão e enfrentamento da questão junto a um direito social, lidando não mais de forma rígida, bilateral e impositiva, mas de modo negocial possibilitando que falhas e contingências pudessem ser discutidas na implementação da política pública.

No intuito de relatar essa inovadora experiência e alguns de seus resultados, este artigo se subdividirá em cinco tópicos: 1) Breves considerações sobre a política pública de acesso ao ensino infantil na cidade de São Paulo; 2) A judicialização do direito à educação infantil na cidade de São Paulo: do reconhecimento do acesso ao ensino infantil como um direito público subjetivo aos problemas da judicialização individual; 3) Conflito comutativo x conflito distributivo: natureza e especificidades das demandas educacionais; 4) O esforço coletivo de diferentes atores sociais na busca de uma solução para o problema coletivo; 5) A solução proposta e alguns dos resultados apresentados. Conclusões.

## 2 Breves considerações sobre a política pública de acesso ao ensino infantil na cidade de São Paulo<sup>1</sup>

A reivindicação política pelo acesso a creches e pré-escolas com qualidade é uma luta antiga dos movimentos sociais na cidade de São Paulo, que já se articulavam desde a década de 70 (ROSEMBERG; CAMPOS; HADDAD, 1991). Antes mesmo do processo de redemocratização e da regulamentação constitucional dos direitos educativos, as creches já eram uma realidade na cidade de São Paulo. No entanto, eram ofertadas às famílias mais pobres por entidades filantrópicas ou conveniadas com o Poder Público, de modo desordenado e descontínuo, sem programação pedagógica e com propósitos mais assistenciais do que educacionais (CAMPOS, 2006).

Na Constituição Federal de 1988, o ensino infantil não foi estabelecido como uma prioridade<sup>2</sup>, em que pese a compreensão consolidada no campo educacional sobre a importância desse segmento para o desenvolvimento físico, cognitivo e social das crianças (CAMPOS; HADDAD, 1992; KRAMER, 2006; CAMPOS, 2006).

Na cidade de São Paulo, particularmente, a educação infantil só foi integrada à Secretaria Municipal de Educação em 2001, quando deixou de fazer parte da Secretaria de Assistência Social, em um contexto de municipalização do ensino fundamental, estimulado pela verba do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (OLIVEIRA, 2009).

Em 2006, a Emenda Constitucional 53/2006 inseriu parte do ensino infantil (a pré-escola) no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB),

<sup>1</sup> Para explicações mais detalhadas verificar MARINHO (2018).

<sup>2</sup> Assim, até o final da década de 90, o ensino infantil não tinha o mesmo *status* constitucional que o ensino fundamental, considerado um direito público subjetivo.

com o intuito de auxiliar a expansão do Poder Público municipal no segmento infantil. Dados de 2007<sup>3</sup> sobre a oferta de ensino infantil na cidade de São Paulo apontam que apenas 19% da população de zero a três anos tinha acesso a creche e 80% da população de quatro a seis anos<sup>4</sup> tinha acesso à pré-escola (Infocidade, 2007). Dados de 2012, demonstram que a oferta de vagas no ensino infantil se ampliou, abrangendo 43% da população de zero a três anos em creches e 90% da população de quatro e cinco anos na pré-escola (Infocidade e Fundação Seade, 2012). Ainda assim, a expansão do ensino infantil ofertado pelo município estava aquém dos marcos legais mínimos estabelecidos, que previam a oferta mínima de 50% de vagas em creches às crianças de zero a três anos até o final de 2011 (Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, meta 1.3.1) e 100% de acesso à pré-escola às crianças de quatro e cinco anos, a partir da Emenda Constitucional 59/2009.

Em relação ao financiamento da educação na cidade de São Paulo, relatórios do Tribunal de Contas do Município (TCM) já apontavam irregularidades nos investimentos municipais, com aplicações inferiores ao mínimo previsto nos patamares normativos (que é de 31% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, segundo o artigo 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo). Nesse sentido, GOTTI e XIMENES (2018) relatam a aplicação de apenas 23,55% do valor arrecadado no exercício financeiro de 2007 (TC nº. 72.002.112815.08-56) e 24,12% no exercício financeiro de 2010 (TC nº. 72.000.923/11-24).

Especificamente em relação ao ensino infantil, Gotti e Ximenes (2018) enfatizam o descumprimento do planejamento de expansão das unidades de educação infantil, previsto nas normas do Plano Plurianual 2006-2009, destacando a falta de planejamento da municipalidade, o desvio de verbas previstas para o ensino infantil para o cumprimento de outras obrigações; a expansão por meio de convênios com entidades privadas sem a garantia dos padrões de qualidade da rede pública, entre outras medidas.

Desse modo, como se pode observar, o Poder Público municipal não se comprometia em investir, no ensino infantil, o necessário para o desenvolvimento físico e cognitivo das crianças, tal como as pesquisas educacionais recomendavam. O descaso com esse segmento no âmbito político fez com que muitos atores sociais fossem buscar no Poder Judiciário respostas para a omissão do administrador público. Porém, como se observará, o caminho pela justiça também foi longo, marcado por conquistas e recuos.

### **3 A judicialização do direito à educação infantil na cidade de São Paulo: do reconhecimento do acesso ao ensino infantil como um direito público subjetivo aos problemas da judicialização individual**

Em meados da década de 80 e no início da década de 90, houve a estruturação no Brasil de um microsistema normativo de processo coletivo (DIDIER JUNIOR; ZANETTI JUNIOR, 2012), que trouxe para o ordenamento brasileiro um conjunto de normas materiais e processuais para a defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, como a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº.7347/85), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº.8078/90), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8069/80), entre outras. Normas essas que, processualmente, viabilizavam a abordagem de questões coletivas, como muitas das propostas pelos direitos sociais, pelo Poder Judiciário.

Em que pese a previsão de algumas normas processuais para a atuação de demandas coletivas de direitos sociais, as ações coletivas não obtiveram muito êxito na década de 90, seja por falta de hábito e cultura, seja pela carência de ferramentas apropriadas para lidar com demandas coletivas de natureza distributiva (LOPES, 1999).

Nesse sentido, em 1996 foi criada uma promotoria especializada para lidar com interesse individual homogêneo, coletivo ou difuso no Ministério Público de São Paulo (MPSP): a Promotoria de Justiça de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e da Juventude da Capital (Ato Normativo nº 97 - PGJ, de 12/09/1996, revogado pelo Ato Normativo nº 730/2012) com o propósito de abarcar as ações educacionais que solicitavam vagas em creches ou pré-escolas para um conjunto de crianças.

Porém, as ações judiciais movidas demonstram que o entendimento predominante na época era de que o pedido coletivo para acesso ao ensino, isto é, a prestação de serviço público de educação infantil aos pais que desejassem matricular suas crianças no ano letivo seguinte, era compreendido como impossível por se tratar de um

<sup>3</sup> A publicação de dados sobre a oferta e a demanda de educação infantil tornou-se obrigatória à Prefeitura de São Paulo com a Lei nº 14.124/2006, decorrente de uma pressão popular para a obtenção de informações mais precisas sobre esse segmento de ensino.

<sup>4</sup> Em decorrência das Emendas Constitucionais 53/2006 e 59/2009, a pré-escola passou a abranger apenas crianças de quatro e cinco anos e tornou-se obrigatória a matrícula de 100% dos alunos, a partir de 2016.

“pedido futuro” que, nessa qualidade, não havia sido descumprido, em que pese a demonstração de levantamentos indicando uma carência de quase 200 mil vagas no ensino infantil na época. A abertura de novas vagas era tratada como um ato de discricionariedade da administração pública no qual o Judiciário não poderia intervir.

Quando as ações civis públicas passaram a pleitear o acesso ao ensino público infantil como interesses individuais homogêneos (contendo listas de crianças determinadas), o entendimento dos magistrados começou a se alterar: a tese de que as crianças que desejavam acesso ao ensino infantil tinham direitos públicos subjetivos começou a ser aceita pelo Poder Judiciário. Em que pese a divergência de entendimentos sobre o acesso ao ensino infantil ser ou não um direito público subjetivo, em muitos casos as ações passaram a ser julgadas procedentes e as crianças mencionadas nas ações civis públicas conseguiram se matricular na rede pública de ensino (MARINHO, 2009).

Em 2005, a compreensão do ensino infantil como um direito público subjetivo foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos Agravos Regimentais em Recurso Extraordinário nº. 410.715-5/SP e nº. 436.996, ambos de relatoria do Ministro Celso de Mello. E, desse momento em diante, a judicialização do direito à educação infantil na cidade de São Paulo passou a ser cada vez mais ampla.

Em 2013, a Defensoria Pública do Estado relatou a obtenção de cerca de 12 mil vagas por ano em creche e pré-escola, na cidade de São Paulo, por meio de ações judiciais<sup>5</sup>. O que já era apontado como um problema por falta de isonomia de tratamento (LOPES, 2006; MARINHO, 2009) entre as crianças que necessitam de vagas no ensino infantil, veio a intensificar-se com a massificação dos pedidos de acesso ao ensino infantil.

Gotti e Ximenes (2018) e Côrrea (2014) relatam que, além da ineficácia da medida (pois a determinação judicial não era capaz de abrir vagas e não poderia superlotar as classes existentes, sob pena de comprometer a qualidade do ensino), ela mostrava-se injusta, pois privilegiava crianças cujos pais tiveram acesso ao Poder Judiciário, em detrimento dos critérios de vulnerabilidade social e necessidade utilizados pelo Poder Público.

#### **4 Conflito comutativo x conflito distributivo: natureza e especificidades das demandas educacionais**

Para melhor compreender estas questões é preciso abordar algumas distinções entre o que se chama de justiça distributiva e justiça comutativa, seus conflitos e como ela se aplica às normas educacionais.

Em sucintas linhas, diz-se distributiva a métrica do justo aplicável à distribuição de bens comuns,

“a regra e a virtude da distribuição igual (proporcional) de: (a) coisas comuns (não produzidas por ninguém); (b) coisas produzidas em comum; (c) autoridade e poder — liberdade (que por definição são sociais), com as respectivas responsabilidades e recompensas; (d) incentivos a talentos individuais socialmente relevantes e desejados (embora na sociedade capitalista o talento para fazer dinheiro seja o talento por antonomásia)” (LOPES, 2006, 127-128).

Os conflitos de caráter distributivo têm um caráter policêntrico (FULLER, 1978) ou plurilateral, ou seja, a distribuição ou apropriação destes bens de forma individual impacta a totalidade da disponibilidade desses bens públicos. Para ilustrar essa espécie de conflito, FULLER o exemplifica com a hipotética determinação, em um regime socialista, de que todos os salários e preços sejam fixados pelo Poder Judiciário. Essa missão não poderia ser cumprida satisfatoriamente com a utilização dos métodos adjudicatórios tradicionais. Em primeiro lugar, porque a Corte move-se muito lentamente para lidar com a mudança repentina do cenário econômico. Em segundo, porque os métodos adjudicatórios não são suficientes para lidar com a complexidade das repercussões resultantes da modificação de todos os preços e salários. O aumento no preço do alumínio, por exemplo, pode afetar de variadas formas a demanda por, e conseqüentemente o preço de trinta tipos de aço, vinte tipos de plástico, uma infinidade de madeiras, outros metais, etc. Cada um desses efeitos individuais pode ter complexas repercussões na economia.

Em um caso como o acima relatado, é simplesmente impossível possibilitar que cada parte tenha uma participação significativa na fase probatória. Destaque-se que o problema não é apenas o grande número de partes afetadas. O ponto fundamental é que cada uma das possíveis soluções (isto é, um aumento de cinco centavos, quatro centavos, etc.) terá uma diferente repercussão e redefinirá em instantes as “partes afetadas”. Pode-se

<sup>5</sup> Conferir em: <<http://educacao.uol.com.br/noticias/2013/08/29/em-sp-12-mil-vagas-em-creches-foram-preenchidas-por-ordem-judicial.htm>>. Acesso em: 5 set. 2014.

visualizar essa espécie de situação como uma “teia de aranha”. Um puxão em um fio distribuirá tensões em um complexo padrão em toda a teia. Duplicando o puxão original, muito provavelmente, não se terá apenas o dobro de cada uma das tensões resultantes inicialmente, mas poderá criar um diferente padrão de tensões. Esse é um conflito policêntrico porque possui vários centros — cada cruzamento de fio é um distinto centro de distribuição de tensões (KENNETH, 2001).

Conflitos dessa natureza exigem, por parte do Poder Judiciário, não apenas o domínio dos padrões legais aplicáveis, mas de informações técnicas detalhadas e qualificadas sobre as intrincadas facetas do problema concreto enfrentado. Exige, sobretudo, o diálogo entre os principais atores envolvidos para que haja resolutividade e sejam arquitetadas soluções eficazes e duradouras (GOTTI, 2019).

Já a justiça comutativa tem a sua métrica do justo nas relações de trocas entre as partes, definidas por parâmetros pré-estabelecidos a partir do *status quo*: as relações de lícito ou ilícito; credor ou devedor; devido ou não devido; certo ou errado, enfim, relações binárias que se estabelecem e restringem às partes presentes no conflito (LOPES, 2006).

Ao longo da idade média e da modernidade, o Poder Judiciário foi se afastando dos conflitos distributivos, restringindo-se aos conflitos comutativos, cabendo aos poderes legislativo e executivo a deliberação sobre a distribuição de bens públicos, efetivada por meio de políticas públicas (LOPES, 2004). Todavia, com a inserção de previsões de cunho distributivo em normas contemporâneas, um novo papel vem sendo exigido do Poder Judiciário, gerando muita discussão sobre os limites e adequações de intervenções judiciais em decisões que, a princípio, seriam da esfera política e não jurídica. As normas educacionais e os direitos sociais são um típico exemplo deste problema.

Diferentemente das disputas de um direito comutativo, que são marcadas por interesses opostos, bilaterais, retrospectivos e limitam-se entre às partes que perfazem a demanda, pleiteando um remédio judicial que compense ou repare o dano sofrido; os conflitos distributivos que surgem de uma política pública tratam da partilha de um bem comum e envolvem não só interesses das partes que perfazem a demanda, mas de forma ampla e amorfa, atinge o interesse de todos (CHAYES, 1976). São conflitos prospectivos, cujos remédios requerem medidas *ad hoc*, negociadas e moldadas em juízo para que o litígio alcance um resultado justo e efetivo (CHAYES, 1976).

As normas educacionais estão previstas na Constituição Federal tanto na forma de um direito público subjetivo (art. 208, § 1º) exigido individualmente, como um direito social (art. 6º e arts. 205 e seguintes). A exigibilidade individual de um direito educacional de forma comutativa revelou um limite: a intervenção judicial já não produzia resultados efetivos e, pior, desvirtuava a lógica e os critérios da política pública, produzindo mais desigualdade pelo fato de que as liminares concedidas mudavam a ordem da fila de espera. Essa constatação apontou a necessidade de abordar a questão não mais de forma comutativa, mas à luz de sua natureza distributiva, como uma política pública, a partir de técnicas e ferramentas que possibilitem uma análise mais ampla da situação e a formulação de uma intervenção judicial flexível, apta a contornar eventuais contingências e limitações fáticas que ocorrem na execução de uma política pública. Mas essa transição do individual para o coletivo não se deu de forma simples, foi preciso concatenar esforços de diferentes atores, juristas e não juristas, para que o problema pudesse ser colocado, refletido e enfrentado na esfera judicial a partir de um novo enfoque.

## 5 O esforço de diferentes atores sociais na busca de uma solução para o problema coletivo

Frente a recorrentes problemas de acesso na política pública de ensino infantil, em 2007, organizações da sociedade civil<sup>6</sup> articularam-se e lançaram o Movimento Creches para Todos (MCT). Este movimento mapeou a carência de vagas na educação infantil em algumas áreas da cidade de São Paulo e promoveu atos de mobilizações sociais e políticas na cidade visando obter do Poder Público municipal uma proposta de aprimoramento da oferta da política pública de educação infantil (RIZZI; XIMENES, 2014).

Contudo, ante a ausência de respostas satisfatórias por parte do município, em 2008, os integrantes do MCT propuseram uma ação civil pública pleiteando ao Poder Judiciário que o município fosse compelido a construir unidades de educação para atender às 736 crianças que constavam na inicial e a elaborar um plano de ampliação

<sup>6</sup> Ação Educativa: Assessoria, Pesquisa e Informação (Projeto Ação na Justiça); Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo (CDHEP); Instituto de Cidadania Padre Josimo Tavares; Casa dos Meninos; Instituto Lidas; Fórum Jardim Irene e Associação Internacional de Interesses à Humanidade Jardim Emílio Carlos e Irene.



e construção de vagas na política pública de ensino infantil fornecida (Processo n.º 0150735-64.2008.8.26.0002), de acordo com patamares mínimos de qualidade definidos no Plano Nacional da Educação (Lei n.º 10.172/2001 (RIZZI; XIMENES, 2014), alocando os recursos orçamentários necessários para tanto.

Além das normas jurídicas nacionais e internacionais violadas (Constituição Federal: artigos 205 e 208, VI; Lei de Diretrizes e Bases da Educação: artigo 30, incisos I e II; Lei do Plano Nacional de Educação de 2001: artigo 2º e meta 1.3.1; Estatuto da Criança e do Adolescente: artigo 4º, 53 e 54, Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – ONU, Convenção Americana de Direitos Humanos e Protocolo de San Salvador – OEA, entre outras) a petição inicial apresentou gráficos e tabelas com dados sobre a cidade e pareceres do TCM destacando as omissões municipais em planejar e cumprir adequadamente os percentuais mínimos de investimentos necessários à rede pública de ensino infantil, especialmente em áreas de alta vulnerabilidade social no município. Ainda assim, não foram poucos os desafios jurídicos presentes nessa ação coletiva para demonstrar ao Judiciário tanto o caráter jurídico e devido da prestação solicitada, quanto à possibilidade jurídica de enfrentar o problema colocado por meio de ferramentas adequadas para resolvê-lo. Afinal, em uma ação que se pleiteia uma intervenção em uma política pública, não se pede ao Judiciário uma compensação por um dano pretérito, mas uma atuação futura, a ser implementada pela administração pública, de acordo com um planejamento e com as verbas disponíveis.

Como adaptar conceitos operacionais vigentes em nossa jurisdição (demanda, inércia, congruência, imparcialidade, participação das partes, coisa julgada), que foram pensados e estruturados para demandas individuais (comutativas), para aplicá-los a um caso cuja lógica é outra (distributiva)? Não se trata mais de um modelo em que um dano é compensado por uma indenização, mas de uma discussão cuja decisão impactará na distribuição de bens públicos de determinada sociedade: maiores investimentos na área educacional exigirão cortes de verbas em outras áreas do orçamento público; o pedido não se volta para uma situação pretérita, mas implica ações futuras, que irão se modificando de acordo com as contingências e necessidades; as partes não são apenas as que propuseram a ação, mas uma gama de atores que têm interesses direto na questão e não constam no polo inicial da ação. Em suma, como adaptar conceitos e ferramentas processuais estruturadas sob uma perspectiva bipolar (SALLES, 1999; ARENHART; MARINONI, 2014; COSTA, 2015; FERRARO, 2015; VITORELLI, 2015; ARENHART, 2017; GOTTI, 2019) para uma proposta mais flexível que responda às complexidades de uma política pública? Como operar a transição dos limites impostos pelos conceitos operacionais vigentes para a adoção de técnicas e ferramentas que possibilitam superar alguns desses limites?

A barreira cultural, como bem coloca LOPES (1999), torna as cortes brasileiras pouco habituadas para lidar com conflitos distributivos. Nesse sentido, em primeira instância, a ação civil pública (Processo n.º 0150735-64.2008.8.26.0002) foi extinta sem julgamento de mérito por entender o magistrado que o pedido era impossível. Os autores recorreram e conseguiram uma resposta favorável: foi reconhecida a possibilidade jurídica de ser promovida a referida ação judicial. A ação regressou à primeira instância para um novo julgamento. Contudo, em 2012, a ação foi julgada improcedente, por ter entendido o magistrado que a matéria era discricionariedade do Poder Executivo, não cabendo intervenção. Os autores novamente apelaram, insistindo no pedido de construção de salas de aulas e na elaboração de um plano de expansão de vagas de educação infantil (RIZZI; XIMENES, 2014).

Superar esse limite da interpretação e das possibilidades sobre o que é o direito foi um primeiro passo enfrentado pelos litigantes. Para compreender como se deu essa transição, é preciso observar que, paralelamente à atuação judicial do MCT, o problema da carência de vagas nas creches crescia no debate público.

Em 2012, um grupo de atores jurídicos e não jurídicos uniram-se na discussão do problema do acesso ao ensino infantil na cidade de São Paulo. Esse grupo, chamado de GTIEI (Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Infantil), foi formado de modo informal tanto por organizações da sociedade civil (como a Ação Educativa e o Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo), quanto por escritórios de advocacia (como Hesketh Advogados e Rubens Naves Santos Júnior Advogados), como também por membros do Poder Público (como os representantes do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública Estadual) (RIZZI; XIMENES, 2014).

Cientes do elevado número de ações que já solicitavam vagas no ensino infantil, bem como das tentativas extrajudiciais (por meio de Termos de Ajustamento de Conduta, propostos pelo Ministério Público), o GTIEI começou a trabalhar com a proposta de uma intervenção estrutural na política pública, nos moldes já realizados em experiências internacionais, como na Argentina, na Colômbia ou nos Estados Unidos por exemplo.

Para viabilizar esse tipo de intervenção, organizaram diversos atos: redigiram um parecer técnico (GOTTI; XIMENES, 2018) expondo a limitação das ações individuais, a necessidade de uma atuação estrutural, bem como os exemplos internacionais e algumas questões técnicas; realizaram oficinas temáticas com os Promotores e Defensores Públicos para chamar a atenção para a insuficiência do padrão de litigância individual e propor uma nova forma de atuação; propuseram uma interlocução com a nova gestão política que assumiu a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) em 2013 (CORRÊA, 2014); bem como, na véspera do julgamento do recurso (Processo n.º 0150735-64.2008.8.26.0002) no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), reuniram-se com o Desembargador Relator, Dr. Samuel Alves de Melo Jr, com o propósito de sensibilizá-lo para o problema de acesso ao ensino infantil na cidade.

A interlocução com o Desembargador Relator possibilitou ao GTIEI não apenas demonstrar uma forte contradição que ocorria na justiça (o Judiciário aceitava o acesso à educação infantil como um direito exigido individualmente, mas não o aceitava quando pleiteado estruturalmente, em que pese a existência de normas expressas impondo ao Poder Público o dever de planejar e estruturar adequadamente a política pública), como também viabilizou uma nova abordagem para o caso concreto.

O julgamento do recurso foi transformado em diligência e, desse fato, decorreu a primeira audiência pública conduzida pelo TJSP em um caso concreto, reunindo especialistas de diversas áreas (em educação infantil; em direitos sociais; em orçamento; em questões processuais, entre outros), representantes de diversos setores do município (Secretário Municipal de Educação, Procurador Geral do Município, membros dos Conselhos Tutelares), entidades da sociedade civil, pais e mães, vereadores e demais interessados.

A realização da audiência pública e a atuação do GTIEI viabilizaram que o Tribunal não apenas compreendesse de forma mais ampla como o problema se colocava em relação à judicialização atomizada do direito à educação, como também possibilitou que os desembargadores se apropriassem de novas técnicas e ferramentas para solucionar o problema de forma mais consentânea com a complexidade do pedido.

Após a audiência pública, e antes do julgamento pela Câmara Especial do TJSP, foi feita uma tentativa de acordo com o Poder Público municipal. Todavia, como a prefeitura já previa a abertura de 150 mil novas vagas no ensino infantil em seu Programa de Metas (2013-2016, gestão de Fernando Haddad), e essa expansão estava atrelada a uma aposta na ampliação da arrecadação de impostos municipais, bem como a parcerias com os governos federal e estadual e acordos com empresas privadas, não quis se comprometer judicialmente com a abertura de 150 mil vagas, propondo apenas 40 mil vagas para celebrar um acordo. Além disso, não quis o município comprometer-se a respeitar os parâmetros de qualidade previstos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), sob o argumento de que estavam sendo criados pelo Conselho Municipal de Educação os parâmetros que balizariam a qualidade da educação no município.

Após a tentativa de conciliação infrutífera, em dezembro de 2013, o TJSP condenou o município de São Paulo a uma decisão coletiva-estrutural: determinou a elaboração de um plano de expansão para a criação de no mínimo 150 mil vagas em creches e pré-escolas, sendo no mínimo 105 mil em creches, no período de 2014 a 2016, de modo a eliminar a fila de espera, garantindo-se a qualidade da educação ofertada nos termos das normas do CNE e, suplementarmente, do Conselho Municipal de Educação, determinando-se, ainda, inclusão na proposta orçamentária da ampliação da rede de ensino atinente à educação infantil de acordo com a ampliação determinada. Outrossim, de forma também inédita, incumbiu a Coordenadoria da Infância e Juventude de monitorar a criação das vagas, assessorada por um Comitê de Monitoramento com representação do sistema de justiça, sociedade civil organizada e especialistas.

## **6 A solução proposta e alguns de seus resultados apresentados**

A condenação estrutural proferida foi marcada por inovações, uma vez que os desembargadores passaram a admitir ferramentas que não apenas permitiram ampliar a cognição sobre o problema estrutural colocado, como também asseguraram flexibilidade durante a implementação. Assim, a obrigação de criar vagas e um plano de expansão destas foi atrelada a prazos diferenciados para o cumprimento da obrigação por etapas. Ademais, estabeleceu-se a obrigação de que o município apresentasse relatórios semestrais à Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP e ao Comitê de Monitoramento, possibilitando que as implementações e limitações da expansão na política pública infantil fossem acompanhadas por especialistas.

Em sua composição inicial, até a segunda audiência pública em 2017, o Comitê de Monitoramento foi composto tanto pelos autores da ação (Ação Educativa; Associação Comunidade Ativa Vila Clara; Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo; Instituto de Cidadania Padre Josimo Tavares) como pelos membros do GTIEI (Grupo de Atuação Especial de Educação do MPSP – GTIEI; Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo; Rubens Naves Santos Junior - Rubens Naves; e Hesketh Advogados - Alessandra Gotti e Ana Cláudia Pires Teixeira), bem como movimentos sociais e entidades da sociedade civil (Fórum Municipal de Educação Infantil; Fórum Paulista de Educação Infantil; e Negri – Núcleo de Estudos de gênero, raça e idade). A gama de representação presente nesse Comitê possibilita uma maior amplitude de cognição do TJSP a questões específicas, viabilizando uma discussão mais qualificada sobre as complexidades de uma política pública.

O acórdão também previu, como dito, a obrigação de a prefeitura inserir verbas na proposta orçamentária para a ampliação da rede de ensino infantil, de forma a assegurar a implementação da decisão. Para garantir maior observação aos gastos orçados e cumpridos, membros do TCM foram incluídos no Comitê de Monitoramento e passaram a acompanhar essa questão, após a segunda audiência pública.

Como se percebe, o julgamento desse caso estrutural pelo TJSP foi inovador: buscou readequar a moldura jurisdicional bipolar às exigências distributivas das normas de direitos sociais, admitindo, por meio de princípios gerais, o uso de técnicas e ferramentas que pudessem reconfigurar o engessamento tradicional da moldura bipolar, abrindo novas possibilidades institucionais para se lidar com os direitos sociais.

Paralelamente aos recursos interpostos, a prefeitura passou a dialogar com a Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJSP e com o Comitê de Monitoramento, assegurando maior transparência e prestação de contas à política pública de acesso ao ensino infantil na cidade de São Paulo.

Nestas reuniões, a prefeitura apresentou com detalhes como se planejou para abrir as 150 mil vagas ao longo de sua gestão, bem como de onde obteria os recursos para a implementação de seu planejamento: além da construção de novos espaços, convênios e parcerias, também foi previsto o reaproveitamento de espaços de prédios públicos que estavam subutilizados. Para viabilizar essa expansão, a prefeitura apontava tanto o aumento no imposto predial e territorial urbano (IPTU) (Lei n.º 15.889/13), como convênios com ministério da educação e o governo estadual.

Além de demonstrar como foi sendo implementada a expansão das vagas ao longo do tempo, a prefeitura discutia com o Comitê e a Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJSP as contingências e dificuldades que comprometiam ou atrasavam o planejamento inicial, tais como as intercorrências nas desapropriações e licitações de projetos e obras, as dificuldades para a celebração de convênios, as limitações ambientais, a queda na expectativa da arrecadação municipal<sup>7</sup>, bem como um cenário de recessão econômica no país, entre outras.

Em dezembro de 2016, o sistema EOL da prefeitura apontava o acréscimo de 101.877 novas matrículas na educação na rede de ensino infantil, sendo a maior expansão na rede de ensino infantil já realizada na cidade de São Paulo. No entanto, a expansão não se deu com a criação de novas vagas na rede direta, mas por meio de uma forte ampliação de convênios com a rede de ensino indireta (quase 80% das vagas).

Em que pese o esforço e os avanços da gestão política, o acesso e a qualidade do ensino infantil continuavam a ser problemáticos no município de São Paulo. Nesse sentido, no final de dezembro de 2016, o Comitê expôs à Coordenadoria da Infância e da Juventude e ao Desembargador Relator da ação a importância de ser feito um balanço dos resultados alcançados na gestão de Fernando Haddad (2013-2016) e repactuadas as metas a serem atingidas no tocante ao acesso e à qualidade da educação, de modo que continuassem os esforços para o aprimoramento junto à gestão subsequente.

Assim, em junho de 2017, houve uma segunda audiência pública com especialistas, membros do Comitê de Monitoramento e da Coordenadoria da Infância e da Juventude, usuários do sistema escolar e representantes da nova gestão administrativa da cidade (2017-2020, gestão João Agripino da Costa Doria Junior) para discutir o que já havia sido implementado e o que faltava observar.

Segundo o balanço apresentado pelos autores da ação na nova audiência pública, anexado aos autos do processo, foram criadas, no período de 2013-2016, 89.249 vagas, sendo 72.814 em creches e 16.435 em pré-

<sup>7</sup> O Órgão Especial do TJSP barrou liminarmente o aumento de IPTU aprovado em 2013. Conferir em: “Justiça de São Paulo barra aumento do IPTU em 2014”. Disponível em: <[http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/12/justica-de-sp-barra-aumento-do-iptu-em-2014\\_.html](http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/12/justica-de-sp-barra-aumento-do-iptu-em-2014_.html)>. Acesso em: 2 mar. 2017.



escolas (XIMENES e GOTTI, 2018). A expansão foi eficaz para equacionar o problema da fila de espera na pré-escola, mas não foi suficiente para eliminar o déficit de vagas em creches.

Em setembro de 2017, um acordo foi celebrado entre a prefeitura e os autores da ação civil pública, no âmbito da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP, no qual a prefeitura se comprometeu com índices de acesso e de qualidade do ensino: ofertar mais 85 mil novas vagas, priorizando os distritos com maiores demandas; observar critérios relativos à infraestrutura (existência de área externa descoberta para recreação e atividades pedagógicas); reduzir a quantidade de agrupamentos infantis no mesmo ambiente e a razão educação/criança; realizar a formação continuada dos professores da rede direta e conveniada.

A demanda por vagas na pré-escola foi zerada em dezembro de 2017 e, em dezembro de 2020, a fila de creches em São Paulo foi zerada<sup>8</sup>, segundo informou a Secretaria Municipal de Educação no relatório apresentado ao TJSP. De dezembro de 2016 a dezembro de 2020, a oferta municipal de creches criou 91.240 novas matrículas, observando diversos compromissos assumidos no acordo celebrado em 2017. Assim, esta ampliação priorizou os 10 distritos mais vulneráveis, passou a observar a necessidade de área externa para recreação infantil em seus convênios, reduziu o número de agrupamentos infantis no mesmo ambiente e buscou observar o número médio de crianças por educador (em que pese não ter conseguido reduzi-lo). Esse caso ainda não se encerrou e continua em desenvolvimento. Há, ainda, desafios a serem enfrentados, especialmente no tocante à qualidade, mas é fato que tem conseguido progressos na política pública de acesso ao ensino infantil na cidade de São Paulo.

## 7 Conclusões

Esse caso prático que está se desenvolvendo em São Paulo traz interessantes constatações. Um primeiro ponto a ser observado diz respeito às novas ferramentas que passaram a ser admitidas pelo TJSP por meio de princípios gerais, como a realização de audiências públicas, de um Comitê de Monitoramento, de prazos diferidos para a concretização dos resultados.

Essas ferramentas tornaram possíveis que o exame de questões complexas que se desenvolvem na concretização de uma política pública pudesse ser acompanhado e avaliado pelo Judiciário, assegurando flexibilidade e meios de ampliar a cognição sobre o problema estrutural. Permitiram também que o Judiciário alterasse sua chave de compreensão e enfrentamento da questão junto a um direito social, lidando não mais de forma rígida, bilateral e impositiva, mas de modo negocial possibilitando que falhas e contingências pudessem ser reacomodadas na implementação da política pública, viabilizando que a política fosse incrementalmente aprimorada e observada pelos poderes públicos.

Um segundo ponto a ser observado é a ampliação da transparência e da prestação de contas da gestão administrativa em relação à política pública da educação infantil, assegurando maior fiscalização sobre a sua expansão na cidade e maior responsividade às necessidades da população mais vulnerável, que nem sempre encontra eco nas opções discricionárias feitas pelos administradores.

Por fim, esse caso revela também uma nova possibilidade de agir quando se está em uma situação crônica, com elevada demanda repetitiva e com problemas para ser implementada. Por certo, por se tratar de uma intervenção em uma política pública é um caso complexo, que mobiliza diversos atores e que, por vezes, exige uma redistribuição dos investimentos públicos para que se alcancem as metas mínimas projetadas para o sucesso da intervenção. Em que pese sua complexidade, a adoção da decisão estrutural no caso objeto deste artigo mostrou-se uma técnica eficaz para induzir o aprimoramento da política pública de acesso à educação infantil, com elevada demanda repetitiva, e contribuiu para a progressiva concretização do acesso a esse direito social. No entanto, se a técnica parece interessante para o aprimoramento de uma política pública, por outro, a dúvida é o quanto e como essa ferramenta pode e deve ser utilizada em outras políticas públicas semelhantes.

## Referências

<sup>8</sup> Como os dados da demanda por creche variam ao longo do ano letivo e estamos vivendo um período de pandemia, essa informação de que a demanda por creche zerou no município de São Paulo deve ser monitorada e averiguada com mais precisão em momento futuro, pois a demanda por creche pode ter sido enviesada pelo receio dos pais em buscarem uma vaga no ensino infantil para suas crianças neste momento de alta transmissão e contágio da covid-19.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; Jobim, Marco Félix (ed.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 423-448.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. Collective litigation and due process of law: the brazilian experience. **International Journal of Procedural Law**, [s. l.], v. 4/2014/01, p. 1-23, 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2469345>. Acesso em: 20 fev. 2018.

CAMPOS, Maria Malta. Educação infantil, conquistas e desafios. *In*: SANTOS, Emerson (org.). **Reescrevendo a educação** : propostas para um brasil melhor. São Paulo: Ática: Scipione, 2006. Disponível em: <http://www.https://idis.org.br/wp-content/uploads/2014/04/Educacao-Infantil.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017. p. 91-102.

CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Lenira. Educação infantil: crescendo e aparecendo. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 80, p. 11-20, fev. 1992. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/311.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, [s. l.], v. 89, n. 7, p. 1281-1316, 1976. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1340256>. Acesso em: 20 out. 2017.

CORRÊA, Luíza. A. **A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-02122015-074746/pt-br.php>. Acesso em: 02 ago. 2018.

COSTA, Suzana Henriques da. Controle judicial de políticas públicas: relatório nacional (Brasil), 2015. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 57, p. 207-243, jul./set. 2015. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1277781/Susana\\_Henriques\\_da\\_Costa.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1277781/Susana_Henriques_da_Costa.pdf). Acesso em: 20 mar. 2018.

DIDIER JUNIOR, Fred; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2012. v. 4.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/39322/R%20-%20D%20-%20MARCELLA%20PEREIRA%20FERRARO.pdf;sequence=2>. Acesso em: 20 set. 2018.

FULLER, Lon L. The forms and limits of adjudication. **Harvard Law Review**, [s. l.], v. 92, n. 2, p. 353-409, 1978. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1340368>. Acesso em: 20 out. 2017.

GOTTI, Alessandra. Tutela estratégica dos direitos sociais. *In*: ANTONIAZZI, Mariela Morales; VON BOGDANDY, Armin; PIOVESAN, Flávia (org.). **Constitucionalismo transformador, inclusão e direitos sociais: desafios do ius constitutionale commune latino-americano à luz do direito econômico internacional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 571-592.

GOTTI, Alessandra. Uma nova estratégia para superar a falta de vagas em creches. **Estadão**, São Paulo, 16 ago. 2017. **Blog de Olho na Educação**. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/blogs/educacao-e-etc/audiencias-de-conciliacao-uma-nova-estrategia-para-superar-a-falta-de-vagas-em-creches-2/>. Acesso em: 16 ago. 2017.

GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais em juízo: mecanismos de aferição de resultados e controle do retrocesso social**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/8836>. Acesso em: 11 nov. 2017.

GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. *In*: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVEZ, Ângela Limongi Alvarenga (org.). **Direito à**

- educação e direitos na educação:** em perspectiva multidisciplinar. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Universidade de São Paulo - USP, 2018. p. 365-399. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002627/262765por.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2019.
- KRAMER, Sonia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. **As palavras e a lei**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais:** teoria e prática. São Paulo: Método, 2006.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Social rights and the courts. In: WILHELMSSON, Thomas; HURRI, Samuli (org). **From dissonance to sense:** welfare state expectations, privatisation and private law. Vermont: Ashgate Publishing Company, 1999. p. 567-592.
- MARINHO, Carolina Martins. **Justiciabilidade dos direitos sociais:** análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-03052010-131241/pt-br.php>. Acesso em: 18 nov. 2018.
- MARINHO, Carolina Martins. **Judicialização de direitos sociais e processos estruturais:** reflexões para a jurisdição brasileira à luz da experiência norte-americana. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082020-153930/pt-br.php>. Acesso em: 21 mar. 2020.
- OLIVEIRA, Clenilde Martins. A municipalização da educação no estado de São Paulo. In: Congresso Nacional de Educação (Educere), 9; Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia, 3, 2009. **Anais [...]**. Curitiba: PUC-PR, 2009. p. 3232-3243. Disponível em: [http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2009/2793\\_1389.pdf](http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2009/2793_1389.pdf). Acesso em: 15 mar. 2017.
- RIZZI, Ester; XIMENES, Salomão. Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO, 8., 2014, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANDHEP, abr. 2014. P. 2471-2492. Disponível em: <http://andhep.org.br/anais/arquivos/VIIIencontro/GT10.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.
- ROSEMBERG, Fúlvia; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Lenira. **A rede de creches no município de São Paulo**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Departamento de Pesquisas Educacionais, 1991. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/textosfcc/article/view/2422/2380>. Acesso: 03 maio 2020.
- SALLES, Carlos Alberto de. **Execução judicial em matéria ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Educação. Memória documental: catálogo. **Cidade de São Paulo Educação**, São Paulo, [2017]. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Memoria-Documental>. Acesso em: 15 mar. 2017.
- SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município. **Relatório Anual de Fiscalização:** Exercício de 2016: Prefeitura do Município de São Paulo, Prefeito Fernando Haddad, Conselheiro Maurício Faria Pinto, Processo n°. 72.001.517.17-74. São Paulo: TCM-SP, 2016.
- SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Câmara Especial. **Apelação nº 0150735-64.2008.8.26.0002**. Ementa: Apelação de sentença que julgou improcedente ação civil pública proposta com o objetivo de obrigar a Municipalidade de São Paulo a propiciar educação infantil a 736 crianças, [...]. Apelantes: Ação Educativa et al. Apelado: Município de São Paulo. Relator: Des. Walter de A. Guilherme, 16 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2018/11/AP-0150735-64.2008.8.26.0002-TJSP-1.pdf> Acesso em: 15 dez. 2018.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <http://educapes.capes.gov.br/handle/1884/40822> . Acesso em: 18 mar. 2020.

WINSTON, Kenneth (ed.). **The principles of social order**: selected essays of Lon L. Fuller. Oxford: Hart Publishing, 2001.

**Recebido em:** 21.03.2021.

**Aceito em:** 03.12.2022.