

# Desjudicializando o acesso à educação infantil: relato de experiência da atuação resolutiva do Ministério Público em Belo Horizonte

**Carla Maria Alessi Lafetá de Carvalho**

Promotora de Justiça titular da 25ª Promotoria de  
Justiça de Defesa da Educação da Capital

**Mariana de Paula Alves**

Analista em Direito da 25ª Promotoria de Justiça de  
Defesa da Educação da Capital

## Introdução

A demanda por vagas em creches e pré-escolas das redes públicas de educação encabeça a lista da denominada *judicialização da educação*<sup>1</sup> no Brasil, fenômeno que se agiganta e impacta gravemente a gestão de vagas em diversos municípios brasileiros. Corroborar essa afirmação a pesquisadora Alessandra Gotti, autora do estudo sobre a judicialização da Educação Básica no Brasil<sup>2</sup>, ao destacar que “o acesso à Educação Infantil, em especial à creche, está no topo do *ranking* da judicialização”<sup>3</sup>.

1 Compreende-se a expressão como o processo de deslocamento para os órgãos de controle judicial de decisões sobre política educacional, cuja definição e implementação é atribuição primária de legisladores, políticos e gestores públicos (CURY e FERREIRA, 2009).

2 A íntegra desse estudo, desenvolvido para a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e a Unesco, “A Qualidade Social da Educação Brasileira nos Referenciais de Compromisso do Plano e do Sistema Nacional de Educação”, pode ser acessada em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=41851-estudo-processos-judicializacao-temas-tratados-normas-da-ceb-cne-pdf&category\\_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41851-estudo-processos-judicializacao-temas-tratados-normas-da-ceb-cne-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192)

3 GOTTI, 2017, p. 46.

Em Belo Horizonte, o cenário não é diferente. A disputa judicial por uma vaga na rede pública municipal, notadamente no que se refere à faixa etária de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, passou por fases de vertiginoso crescimento. Estima-se que, nos últimos dois anos (janeiro de 2016 a janeiro de 2018), a demanda por vagas em Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) tenha aumentado o acervo processual da Vara Cível da Infância e da Juventude de Belo Horizonte em mais de 50%<sup>4</sup>.

O presente artigo é resultado do trabalho que vem sendo desenvolvido pela 25ª Promotoria de Justiça de Defesa da Educação de Belo Horizonte (25ª PJDE/BH), desde a sua implantação e efetivo funcionamento, a partir de outubro de 2017, no que se refere ao tema da Educação Infantil.

O texto apresenta os principais acertos e desafios enfrentados ao longo dessa atuação, seja no processo de fomento e fiscalização da política de expansão conduzida pelo município de Belo Horizonte; seja na esfera jurisdicional, espaço em que a 25ª PJDE/BH tem oficiado principalmente como interveniente necessário, e não como parte autora das ações. Nesse sentido, a análise também perpassa alguns dos efeitos colaterais oriundos da judicialização da educação, ao mesmo tempo em que destaca a importância da atuação resolutiva do Ministério Público.

## Acesso à Educação Infantil: implementação progressiva e prioridade para as famílias mais vulneráveis

A Constituição de 1988 consagrou a cidadania e a dignidade do ser humano como fundamentos da República<sup>5</sup>, contexto em que o direito à educação figura como protagonista, por se tratar de instrumento indispensável ao pleno desenvolvimento das potencialidades do sujeito.

4 Dados fornecidos pela Escrivã Judicial da Vara Cível da Infância e da Juventude de Belo Horizonte. Março, 2018.

5 Art. 1º, inc. II e III, da CR/88.

Incluída entre os direitos sociais, a educação constitui direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho<sup>6</sup>.

De início, importante salientar que o atendimento de crianças pequenas no campo da Educação é bem recente. Até meados da década de 90, o atendimento em creches era responsabilidade da assistência social e não das políticas de educação<sup>7</sup>. Apenas com a publicação da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), é que a educação infantil passou a constituir etapa da educação básica.

Conforme previsto no art. 29 da LDB, trata-se da primeira etapa da educação básica e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade<sup>8</sup>.

Nos termos do art. 208, inc. I, da Constituição da República de 1988 (CR/88), o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade. Tratando-se de crianças com idades entre 0 (zero) e 3 (três) anos, embora também seja dever do Estado garantir-lhes o acesso à creche<sup>9</sup>, o ensino não constitui etapa obrigatória.

Conforme salientado por Callegari, o Brasil já deu um passo importante ao elevar o atendimento em creches para o campo educacional, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido para qualificar todas as condições de acesso e permanência das crianças a essas novas instituições educacionais<sup>10</sup>.

6 Art. 205 da CR/88.

7 CALLEGARI, 2017, p. 67.

8 Art. 29 da LDB.

9 Art. 208, inc. I, da CR/88.

10 CALLEGARI, 2017, p. 67.

Esse longo percurso se justifica, na medida em que marcos normativos, por si sós, não são capazes de assegurar direitos, notadamente quando se trata de direitos sociais. Nessa linha de raciocínio, compreende-se que a concretude de referida meta constitucional demanda planejamento, sem o qual o Estado é incapaz de criar condições objetivas para propiciar o pleno acesso. A propósito, confira-se o trecho abaixo, extraído de acórdão do STF<sup>11</sup>:

O objetivo perseguido pelo legislador constituinte, em tema de educação infantil, especialmente se reconhecido que a Lei Fundamental da República delineou, nessa matéria, um **nítido programa a ser implementado mediante adoção de políticas públicas consequentes e responsáveis** – notadamente aquelas que visem a fazer cessar, em favor da infância carente, a injusta situação de exclusão social e de desigual acesso às oportunidades de atendimento em creche e pré-escola –, **traduz meta** cuja não realização qualificar-se-á como censurável situação de inconstitucionalidade por omissão imputável ao Poder Público.

Embora seja crescente a pressão social pela universalização do acesso à Educação Infantil, os municípios brasileiros ainda não conseguiram expandir sua rede de atendimento em velocidade compatível com a demanda social. E é nesse ponto de disputa – população *versus* poder público municipal – que se localiza a crescente procura pelo Poder Judiciário, chamado a solucionar o problema de indisponibilidade da vaga reclamada.

Em todo o Brasil, milhares de ações judiciais vêm sendo propostas especialmente por órgãos de execução dos Ministérios Públicos dos Estados, Defensores Públicos, além dos próprios familiares em favor de suas crianças, sob o argumento central de que o acesso à educação é um direito indisponível, competindo ao poder público municipal garanti-lo. Os municípios<sup>12</sup>, parte demandada nessas ações, defendem-se, mas,

11 Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. RE 956.475 RJ. Relator: Ministro Celso de Mello. Acesso em 22/02/18. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE956475RJDeciso.pdf>.

12 Art. 30 da CR/88: “Compete aos municípios: VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.

ainda em fase preliminar, acabam recebendo uma avalanche de mandados judiciais ordenando a disponibilização das vagas judicialmente pleiteadas. Majoritariamente, magistrados e tribunais têm acompanhado o posicionamento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, cuja jurisprudência se firmou no sentido da existência de direito subjetivo público de crianças com até cinco anos de idade ao atendimento em creches e pré-escolas, sendo possível a intervenção do Poder Judiciário visando à efetivação desse direito constitucional<sup>13</sup>. Confira-se:

A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até cinco anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo poder público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da CF. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental<sup>14</sup>.

É inegável que, por um lado, as decisões judiciais garantidoras de vagas exercem um impacto positivo na agenda de garantia de direitos fundamentais. Por outro, a intervenção do poder Judiciário, sobretudo quando apartada do diálogo intersetorial, pode provocar impactos negativos no planejamento e execução das políticas públicas

13 A propósito, confira-se: RE 554.075 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-6-2009, 1ª T, DJE de 21-8-2009. AI 592.075 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-5-2009, 1ª T, DJE de 5-6-2009.

14 RE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJE-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).

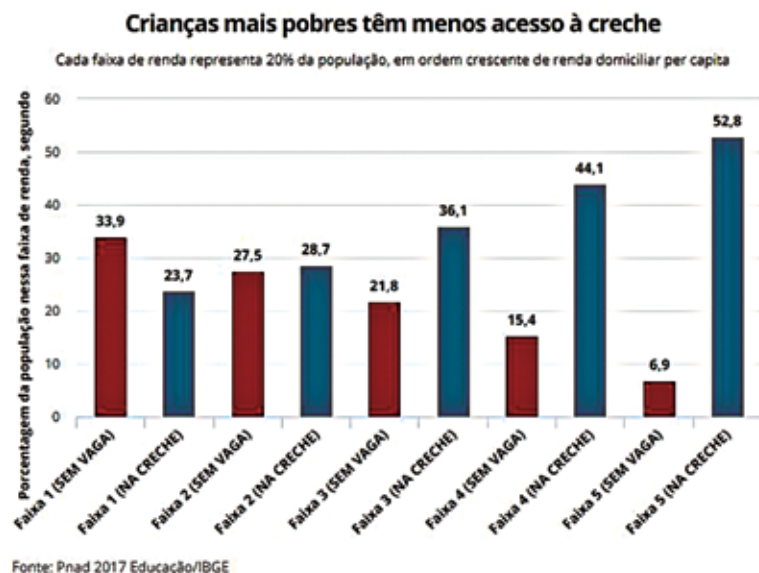
educacionais. A propósito, alerta a pesquisadora Alessandra Gotti, que “se não for desenvolvido um diálogo interinstitucional permanente para estimular o planejamento e metas progressivas, a judicialização será uma realidade inafastável” (GOTTI, 2017, p. 46).

De plano, o principal efeito colateral dessa avalanche de vagas disponibilizadas pela via judicial é o progressivo distanciamento das crianças em estado de maior vulnerabilidade. Isso acontece por uma razão lógica: mandados judiciais não criam novas vagas, apenas desviam as já existentes, deslocando o trajeto das prioridades inicialmente estabelecidas.

Num quadro de escassez de vagas, os municípios deveriam (e, via de regra, é o que tentam colocar em prática) priorizar crianças integrantes de famílias vulneráveis, o que implica na organização em lista de espera, por ordem cronológica de inscrição, das crianças que não se encaixam nos critérios de vulnerabilidade previamente estabelecidos. Insatisfeitas com essa espera, parte das famílias busca ou o Ministério Público ou a Defensoria Pública ou, ainda, contratam advogados particulares para demandarem, judicialmente, a vaga que não lhes foi concedida de pronto pela via administrativa. O resultado dessa equação é prejudicial às políticas que visam dar prioridade ao público mais vulnerável, na medida em que crianças integrantes de famílias mais abastadas, inclusive com condições de recorrer ao Poder Judiciário, acabam ocupando as vagas já existentes, retardando o acesso das crianças pertencentes às famílias mais necessitadas, vulneráveis a ponto de não terem fácil acesso ao sistema de Justiça.

De fato, esse cenário, que correlaciona a renda das famílias e a oferta de vagas em creches no Brasil, pode ser comprovado em números. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad), divulgados em maio de 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre as crianças (0 a 3 anos de idade) que pertencem aos 20% com a renda domiciliar mais baixa do país, 33,9% estão fora da

escola porque não existe vaga ou creche próxima à residência familiar. Já entre as crianças mais ricas (pertencentes aos 20% com a renda mais alta), esse problema atinge apenas 6,9% das crianças.



A assimetria entre a previsão normativa (direito à educação) e a realidade fática (pleno acesso e permanência) alerta para a necessidade de construção dialógica de mecanismos que, efetivamente, garantam a almejada simetria. E o planejamento é uma das ferramentas pela qual se pode dar maior concretude ao plano normativo.

Em âmbito nacional, com o propósito de conferir racionalidade à concretização progressiva do compromisso constitucional com a educação, o Ministério da Educação elaborou, em conjunto com outras instâncias representativas do setor educacional, o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>15</sup>, que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional vigente entre 2014 e 2024.

Referido plano está amparado em três grupos principais, sendo que o primeiro constitui-se de metas estruturantes para a garantia dos direitos à educação básica de qualidade, à universalização do ensino obrigatório e à ampliação das oportunidades educacionais. No que se refere à demanda de que trata este artigo, correspondente

à faixa etária das crianças de até 3 anos, confira-se a meta nº 1:

**Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.<sup>16</sup>**

Portanto, ao considerarmos que a implementação dessa previsão constitucional é progressiva, na medida em que demanda normatização e estratégias de ação específicas no âmbito das políticas públicas educacionais, torna-se necessário, desde a perspectiva do Ministério Público, compreender, também, a esfera de planejamento de cada município. De posse desse panorama, cabe ao órgão de execução fomentar e fiscalizar a política de expansão, intervindo proativamente, inclusive em juízo, quando identificar omissão governamental.

## Expansão da educação infantil em Belo Horizonte

O município de Belo Horizonte superou a meta acima referida (nº 1 do PNE), pois logrou universalizar o acesso à pré-escola para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade – faixa etária contemplada pela educação básica obrigatória. E, em relação às crianças de até 3 (três) anos de idade, embora o atendimento ainda não tenha sido universalizado, o município já atingiu, antes do término do prazo fixado (até 2024), a porcentagem mínima prevista no PNE (50%).

Todavia, o alcance da meta antes do prazo previsto não exime o município da responsabilidade de seguir ampliando o número de vagas até que todas as crianças tenham acesso à educação infantil.

<sup>15</sup> Aprovado pela Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.

<sup>16</sup> Plano Nacional de Educação, p. 49, grifo nosso. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/20204/plano\\_nacional\\_educacao\\_2014-2024\\_2ed.pdf?sequence=8](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/20204/plano_nacional_educacao_2014-2024_2ed.pdf?sequence=8). Acesso em 22/02/2018.

As metas dispostas no PNE são compreendidas como piso, e não como teto, o que significa afirmar que referidas metas não podem servir de justificativa para a paralisação da expansão da rede de atendimento.

No caso de Belo Horizonte, no que se refere à faixa etária de 0 (zero) a 3 (três) anos, estima-se um déficit de aproximadamente 10.500 vagas<sup>17</sup>. No contexto atual, em que mais de 10.000 crianças aguardam por uma vaga na EI, mesmo tendo alcançado a meta nacional, o Município deve seguir envidando esforços com vistas à expansão da oferta de vagas e à destinação prioritária para crianças integrantes de famílias em estado de vulnerabilidade<sup>18</sup>.

Em âmbito administrativo, a 25ª PJDE/BH instaurou Procedimento Administrativo<sup>19</sup> com a finalidade de atuar resolutivamente no fomento e fiscalização das políticas públicas de educação infantil em andamento no município de Belo Horizonte, procedimento no bojo do qual constam informações relevantes sobre a rede de atendimento e o processo de expansão da oferta de vagas.

Até o ano de 2016, a inscrição com vistas à obtenção de vaga na educação infantil era realizada pelos familiares pessoalmente em cada instituição de ensino. Em 2017, o sistema de inscrição foi informatizado, tendo sido dividido em duas modalidades: uma para a pré-escola e outra para a creche. Realizado pela primeira vez entre os dias 25/09/2017 e 20/10/2017, o processo de inscrição para levantamento de demanda foi inteiramente realizado pela internet, no site da Prefeitura de Belo Horizonte.

17 Listagem geral de candidatos em lista de espera, divulgada em 26/06/2018. Disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/educacao/documentos/LISTA%20DE%20ESPERA%20DIVULGA%C3%87%C3%83O%20-%2018-06-18.pdf>

18 Portaria SMED nº 246/2017. Define as diretrizes e procedimentos para a organização do processo de Levantamento de Demanda, para fins de cadastro e preenchimento de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos para o ano de 2018. Nessa portaria, constam critérios intersetoriais que foram adotados para aferir a condição de vulnerabilidade e/ou a necessidade de matrícula compulsória, dentre os quais: crianças com deficiência, vítimas de abuso sexual, acolhimento institucional ou familiar, crianças sob medida de proteção (art. 98 do ECA), em situação de mendicância, enfermidades graves, etc.

19 PA – Fiscalização continuada nº MPMG-0024.18.003168-4

Todas as crianças inscritas para a pré-escola obtiveram vaga, ao passo que, em relação às crianças de 0 a 3 anos de idade, registrou-se um déficit e o resultado do levantamento foi apresentado de acordo com a classificação da criança, levando-se em consideração os critérios de vulnerabilidade da família (pesos previamente definidos pelas Secretarias Municipais de Saúde, de Políticas Sociais e de Educação), priorizando-se as crianças com deficiência e aquelas sob medida de proteção. Em relação ao restante das vagas disponíveis, 70% foram preenchidas, por ordem de classificação, pelas crianças identificadas como pertencentes a famílias em situação de vulnerabilidade social e 30% foram preenchidas por meio de sorteio público, do qual participaram todas as crianças inscritas e não contempladas com a vaga.

A partir da unificação informatizada desse levantamento, disciplinado pela Portaria SMED nº 246/2017<sup>20</sup>, foi possível criar uma lista de espera única, dividida por regionais e jurisdições, organizando melhor a distribuição das vagas remanescentes e conferindo maior transparência à classificação.

Uma das estratégias adotadas pelo município de Belo Horizonte, com vistas à ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil, foi a reforma e ampliação de Escolas Municipais de Ensino Fundamental, as quais passaram por adaptações estruturais que as habilitaram a funcionar também como creche e pré-escola. Ademais, foram remanejadas vagas existentes em UMEIs, substituindo-se berçários pelo atendimento de crianças de 2 (dois) e 3 (três) anos de idade. Outra medida importante adotada pela Prefeitura foi a ampliação da rede parceira, medidas que, juntas, propiciaram a universalização do atendimento de crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos e um significativo aumento do atendimento da faixa etária compreendida entre 0 (zero) e 3 (três) anos de idade.

20 Define as diretrizes e procedimentos para a organização do processo de Levantamento de Demanda, para fins de cadastro e preenchimento de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos para o ano de 2018.

Em 12 de março de 2018, após o encerramento do último levantamento de demanda e início do estudo de previsão de atendimento, existia uma lista de espera com 15.762 crianças. Apenas oito dias depois, em 20 de março, houve uma diminuição nessa lista, equivalente a 505 crianças, reduzindo-se o déficit para 15.257.

O estudo de previsão de atendimento foi feito com os dados constantes do sistema (lista de espera) e as vagas disponíveis tabuladas pelas Diretorias de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (DIREs), que, por sua vez, disponibilizou, no site da Prefeitura, uma lista de espera com os nomes das crianças de 0 a 3 anos, cadastradas em 2017, e que aguardam uma vaga na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte em 2018, lista que é atualizada e publicada duas vezes por mês. Atualmente, constam 10.548<sup>21</sup> crianças cadastradas à espera de uma vaga.

Esse cenário, de constante movimento em prol da ampliação da oferta de vagas, relativiza a ideia de inércia governamental. Com efeito, não se pode desconsiderar as medidas que vêm sendo adotadas, no âmbito do poder público municipal, em direção à universalização da educação infantil, processo caracterizado pela gradualidade. Nesse mesmo sentido, de reconhecimento sobre a plausibilidade das políticas de expansão conduzidas pelo município de Belo Horizonte, tem se pronunciado, por exemplo, a desembargadora Alice Birchall, do TJMG. A propósito, confira-se trecho de um de seus votos:

O que se observa com a análise dos dados é que, paulatinamente, o compromisso do Apelante com o cumprimento do PNE é indiscutível, o que demonstra que o encargo do Ente Público com a implantação da política pública da educação infantil está sendo observado e cumprido o que configura elemento probatório apto a afastar sua responsabilidade de atender ao pedido formulado pela Apelada.

O direito à educação infantil representa garantia constitucional indisponível, competindo à Administração Pública implementar a aludida prestação de modo apropriado, o que se observa in casu.

(...)

Sendo assim, por verificar a conveniente apreciação da política pública de ensino pelo Município em conformidade com o que dispõe a legislação específica, em remessa necessária, reformo a decisão e denego a segurança, prejudicado o recurso voluntário<sup>22</sup>.

Importante ressaltar que, neste espaço, não se está a defender a intangibilidade de argumentos defensivos como, por exemplo, a “reserva do possível” ou a “discrecionabilidade político-administrativa” do município, dentre outros argumentos comumente utilizados de forma retórica e/ou dissociados de políticas públicas factíveis. Compreende-se que, citados argumentos não devem ser aceitos de forma isolada, sobretudo quando invocados para mascarar a inércia governamental, pois o poder público não dispõe de amplo espaço de discrecionabilidade no campo da implementação de mandamentos constitucionais. Ao contrário, nessa seara, sua margem de discrecionabilidade é mínima e qualquer tentativa de criar obstáculos à concretização do direito à educação deve ser rechaçada, notadamente pelos órgãos de execução do Ministério Público.

Portanto, esse movimento em prol da desjudicialização do acesso à educação infantil só se justifica em função dos esforços que vêm sendo empreendidos pela Municipalidade com vistas à sistematização e expansão da oferta de vagas na educação infantil, sobretudo no que toca ao levantamento das demandas e à destinação prioritária das vagas existentes para crianças pertencentes a famílias em estado de vulnerabilidade social. O Ministério Público, por meio da 25ª PJDE/BH, está bem atento à política em andamento e não ficará inerte diante de qualquer omissão abusiva por parte do poder público municipal.

21 Dados passíveis de alteração diária.

22 Apelação Cível/Remessa Necessária 1.0024.16.098564-4/001 / 0985644-15.2016.8.13.0024 (1)

# Atuação resolutiva do Ministério Público: desafios e potencialidades

A atuação dos órgãos de execução do Ministério Público deve estar situada no espectro democrático delineado pela Constituição de 1988, marco inaugural de uma república que se ampara, além de outros fundamentos, na cidadania e na dignidade da pessoa humana<sup>23</sup>. Como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, compete ao Ministério Público o dever de defender o regime democrático, compreendendo-se, neste espaço, a democracia como projeto e como processo, regime que se alicerça na efetivação dos direitos fundamentais. Daí a profunda ligação entre o regime democrático e os direitos sociais e individuais indisponíveis.

Pautados nesses princípios e objetivos, entende-se que os órgãos de execução devem atuar não apenas como fiscalizadores da ordem jurídica, mas como representantes de uma instituição com potencial para transitar por espaços multifacetados dentro e fora do sistema de Justiça. Nas esferas extra e jurisdicional, o Ministério Público deve se orientar pela defesa de uma sociedade fundada em relações sociais participativas e igualitárias. Em termos substanciais, esse movimento implica não apenas a defesa da legalidade, mas também a incorporação e difusão da igualdade material, por meio da indução de políticas públicas, relegando ao Judiciário espaço excepcional de sua atuação.

Notadamente no que se refere aos conflitos que perpassam a concretização de direitos sociais, nem sempre a judicialização é o melhor caminho. A propósito, documento elaborado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e pelas Corregedorias Gerais dos Ministérios Públicos Estaduais e da União, nominado Carta de Brasília<sup>24</sup>, elenca premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas para resultados de transformação social. O documento contém diretrizes estruturantes

do Ministério Público, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais. Em referido documento, constam critérios para aferir e valorizar situações em que a iniciativa dos membros esteja orientada para a resolutividade e a relevância social de sua atuação.

Aí reside um dos papéis fundamentais reservados ao Ministério Público brasileiro: funcionar como “canal de demandas sociais, a alargar o acesso à ordem jurídica justa”<sup>25</sup>, sob pena de se tornar parte de um aparelhamento técnico-burocratizado. A questão determinante é elevar o campo de visão e compreender não apenas a concretização de direitos sociais supera os aspectos jurídico-processuais, mas que também a arena de luta não se restringe ao espaço jurisdicional.

Para dar corporeidade às atribuições do Ministério Público, a CR/88, seguida da legislação infraconstitucional, prevê um elenco de instrumentos jurídicos considerados indispensáveis à atuação<sup>26</sup> na defesa dos interesses coletivos da sociedade<sup>27</sup> e no zelo pela observância dos direitos constitucionais por parte dos poderes públicos e serviços de relevância pública<sup>28</sup>. Significa dizer que o Ministério Público dispõe de ferramentas capazes de enfrentar, especialmente em âmbito coletivo, a assimetria ainda persistente entre normas garantidoras e o cenário de escassez e violações de direitos.

A utilização desses instrumentos jurídicos varia do campo extra ao jurisdicional, capitaneando possibilidades de atuação em diversas esferas do poder Executivo, Legislativo e Judiciário, além de outros espaços multifacetados de decisão política. Isto confere ao Ministério Público uma singularidade de trânsito não identificada em qualquer outra instituição pública nacional, intersetorialidade

25 GOULART, p. 97.

26 Na tutela coletiva, o Ministério Público possui importante função investigativa, podendo valer-se, para tanto, do inquérito civil ou do procedimento administrativo, ambos com fundamentos constitucional e legal. O inquérito civil tem previsão nos artigos 129, inc. III, da CRFB/88, e 8º, §1º, da Lei 7.347/85; enquanto o procedimento administrativo está previsto nos artigos 129, inc. VI, da CRFB/88, e 8º da LC 75/93.

27 Art. 127 e 129, inc. III.

28 Art. 129, inc. II.

23 Art. 1º, inc. II e III, da CR/88.

24 Disponível em [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf)

esta que favorece o desenvolvimento da vertente positiva-promocional de atuação.

Na atual perspectiva constitucional de tutela dos interesses fundamentais coletivos, a atuação ministerial assume aspecto relevante, tanto no campo preventivo como no reparatório. A resolutividade pressupõe maior contato com a realidade temática, por meio do diálogo e do acompanhamento das discussões ocorridas em diversos âmbitos. A atuação do Ministério Público só será resolutiva se pressupuser o respeito às pautas construídas em conjunto pelos organismos, entidades e espaços de discussão correlatos.

No campo da defesa do direito à educação, importa uma atuação ministerial que fortaleça a participação e o controle social,

exigindo dos Poderes públicos o respeito aos instrumentos democráticos e procedimentais já instituídos nesse sentido, como os grêmios e organizações estudantis, os conselhos escolares e os conselhos de Educação, bem como os fóruns e as conferências de Educação instituídos na Lei do PNE. (CRUZ e MONTEIRO, 2017, p. 15).

Do contrário,

(...) **a ação intempestiva de alguns atores do sistema Judiciário**, incluindo o Ministério Público, aliada a um “superativismo” tanto de promotores de justiça quanto de juízes que observam única e exclusivamente sua interpretação do texto constitucional, sem observar regulamentações no âmbito legal ou normativo elaborados e aprovados pelo Poder Legislativo ou por órgãos da instância técnica **leva a uma instabilidade operacional que frustra o planejamento elaborado pelos gestores públicos, dificultando a capacidade de implementar políticas públicas de forma orgânica e eficiente**. (DECHAMPS, 2017, p. 64, grifo nosso).

Esse alerta não significa que o Ministério Público não deva se valer do acesso ao Poder Judiciário para lutar pela materialização do direito à educação. Esgotadas as possibilidades de atuação extrajudicial, a omissão ou ineficiência do poder público enseja a judicialização. Nesse particular,

a ação civil pública representa, ainda hoje, o principal instrumento judicial que tem permitido ao Ministério Público atuar no sentido de fazer com que obrigações legais do Estado ou de particulares se tornem direitos e serviços para os cidadãos.

## Atuação da 25ª Promotoria de Justiça de Defesa da Educação de Belo Horizonte

No enfrentamento do déficit de vagas na Educação Infantil, pauta de notória relevância para a sociedade, a resolutividade pressupõe maior contato com a realidade da gestão pública, por meio da abertura ao diálogo e do acompanhamento das discussões entabuladas no âmbito da gestão pública. Acredita-se que o protagonismo no processo de concretização desse direito deve ser dos legisladores, dos gestores públicos e dos demais segmentos engajados nessa causa (sociedade civil em geral), e não do sistema de Justiça. Até porque, conforme ressalta João Paulo Fastinoni, “a experiência tem revelado certo esgotamento dos modelos tradicionais de judicialização das políticas públicas educacionais, situação que exige análise crítica para o necessário aperfeiçoamento institucional do Ministério Público”<sup>29</sup>.

A 25ª Promotoria de Justiça de Defesa da Educação de Belo Horizonte, ainda recente no âmbito do MPMG, tem procurado atuar resolutivamente no enfrentamento do déficit de vagas na educação infantil, o que significa uma busca por soluções mais dialógicas, céleres, implementáveis e capazes de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos.

Acredita-se numa atuação que não se limita ao gabinete e/ou sala de audiência, sem que isso signifique afirmar que a atuação na seara jurisdicional não tenha sua importância. Com efeito, estratégias resolutivas capazes de não apenas fiscalizar, mas também fomentar a

<sup>29</sup> FAUSTINONI, 2017, p. 104.

expansão da política, cuja execução deve ser acompanhada de perto pelo órgão de execução, são imprescindíveis.

Nesse sentido, a equipe que integra a 25ª Promotoria de Justiça, com o apoio da Coordenadoria Estadual de Defesa da Educação do Ministério Público de Minas Gerais (PROEDUC/MPMG), tem se valido de mecanismos resolutivos de atuação, como: realização de visitas técnicas nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental com turmas de Educação Infantil; participação em reuniões com gestores públicos, Conselheiros Tutelares, Defensoria Pública e magistratura; participação em grupos de trabalho, além do diálogo contínuo com a comunidade escolar e, ainda, no desempenho de seu importante papel como orientador, viabilizado durante o atendimento ao público que busca (espontaneamente ou por encaminhamento) a 25ª PJDE/BH.

O primeiro passo dessa atuação constituiu na instauração de Procedimento Administrativo, cuja diligência inaugural foi a solicitação, junto à Secretaria Municipal de Educação, de envio do planejamento de expansão da rede de educação infantil na capital, com informações detalhadas sobre as metas, cronograma de execução e estratégias de ação destinadas à universalização do atendimento. Apropriar-se desse planejamento é fundamental para acompanhar de perto a efetiva expansão da rede.

Outra providência importante é ir a campo. Entre os meses de março e junho de 2018, foram realizadas 28 visitas, com o objetivo de conhecer as condições de infraestrutura e funcionamento das escolas em relação ao atendimento à educação infantil, verificando-se as adaptações realizadas, em especial se estão de acordo com as necessidades de crianças com faixa etária de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade. Estão pré-agendadas outras 13 visitas técnicas, que serão retomadas em agosto de 2018. Dentre os procedimentos técnicos adotados durante as visitas, destacam-se: (a) entrevista com a Direção – ou Vice-direção ou Coordenação – da Escola; (b) interação com as crianças e (c) visita



às instalações físicas do estabelecimento de ensino, destinadas especificamente ao público da educação infantil. Após as visitas, são confeccionados relatórios técnicos, composto pelos seguintes tópicos: cabeçalho, considerações iniciais, descrição e análise do funcionamento da instituição, considerações finais e anexo com registros fotográficos das áreas destinadas ao atendimento da educação infantil. A propósito dessas visitas, conforme os problemas foram sendo identificados, a primeira providência da 25ª PJDE/BH foi oficiar a Secretaria Municipal de Educação, dando ciência do problema identificado e solicitando sua reparação.

Outro fator determinante num contexto de atuação resolutiva, é o diálogo intersetorial. Em Belo Horizonte, funciona o Grupo de Trabalho Intersetorial da Educação Infantil, constituído por integrantes da Secretaria Municipal de Educação, Ministério Público de Minas Gerais, Defensoria Pública de Minas Gerais e do Colegiado dos Conselhos Tutelares de Belo Horizonte. Além de reuniões agendadas por motivos pontuais, são realizadas, periodicamente, reuniões desse Grupo de Trabalho, ocasiões em que são pautadas questões enfrentadas pelas instituições na esfera da Educação Infantil.

Devido à sua importância, o processo de articulação e diálogo encabeçados pela 25ª PJDE/BH em torno do tema tem ocorrido com diferentes atores do sistema de Justiça, dentro e fora da instituição, numa tentativa de aproximação e alinhamento com o Poder Judiciário, a Defensoria Pública Estadual e também com a Procuradoria de Justiça Cível, que oficia nos processos judiciais da 2ª instância.

Em relação à população, a 25ª PJDE/BH realiza, cotidianamente, atendimento ao público, momento que tem sido oportuno ao desempenho do papel de orientação. O cidadão é recebido por um servidor do Ministério Público, que registra o atendimento no SRU e ministra orientações sobre os critérios de vulnerabilidade que devem ser observados na distribuição das vagas. Após análise do caso concreto e deliberação do órgão de execução, caso entenda tratar-se

de hipótese de vulnerabilidade, a Secretaria Municipal de Educação é oficiada, para que (re) avalie o caso a partir das informações colhidas durante atendimento realizado no âmbito da Promotoria de Justiça. Esses atendimentos são de fundamental importância, notadamente nos casos em que a família da criança preenche os critérios de vulnerabilidade, mas, por inúmeros e diversos motivos, não realizou a inscrição no site da Prefeitura.

Em âmbito jurídico-processual, nas ações em que figura como interveniente necessário, a 25ª PJDE/BH tem se manifestado contrariamente à concessão dos pedidos liminares, apresentando pareceres fundamentados nos argumentos aqui expostos.

Em última análise, compreende-se que a avalanche de demandas individuais que cotidianamente aportam no Judiciário não é a via mais adequada para solucionar o problema do déficit de vagas, notadamente se considerarmos que, quanto mais vulnerável socialmente o titular do direito, maior sua dificuldade para acessar o poder Judiciário. Isso por que, a distância dos indivíduos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixa for a camada social a que pertencem, e essa distância tem, como causas próximas, não apenas fatores econômicos, mas também aspectos sociais e culturais<sup>30</sup>.

A experiência mostra que pode haver um caminho melhor, que as relações não precisam se pautar, necessariamente, pela litigância judicial, e que novas formas de proceder institucionalmente podem beneficiar as crianças e suas famílias, notadamente aquelas em condições de maior vulnerabilidade. Entendemos que esse caminho é o da resolutividade, ou seja, o caminho do diálogo prévio: um entendimento formal entre os Poderes, compreendendo direitos, objetivos, metas, limites, recursos, responsabilidades, prazos e sistemas de acompanhamento e controle social<sup>31</sup>.

30 SANTOS, 1999 *apud* LEONELLI, MESQUITA, 2004.

31 CALLEGARI, 2017, p. 69.

## Comentários finais

Torna-se relevante defender que o debate contemporâneo acerca da efetividade de direitos fundamentais sociais, aí incluído o acesso à educação infantil, ultrapassa o campo estritamente jurídico-conceitual, pois adentra aspectos destacadamente relacionados à gestão de políticas públicas e orçamento.

A atuação ministerial em defesa da educação não se dará, de forma eficiente, apenas com a atuação isolada e limitada ao espaço forense. Há transformações sociais que só serão alcançadas a partir de um elemento nuclear, que é a capacidade dialógica das instituições. Cumpre, assim, direcionar o debate no sentido de buscar alternativas à crescente judicialização dos conflitos envolvendo a educação, razão pela qual compreender a sistemática da atividade administrativa, especialmente no que tange à concepção de políticas públicas e a gestão orçamentária, é ponto central em qualquer debate sobre o tema.

Considera-se que a concretização do direito de acesso à educação infantil, devido ao seu alto grau de complexidade e dispêndio econômico, não pode ser protagonizada pelo sistema de Justiça. Esse desafio, cuja solução é imprescindível ao alcance de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, exige o comprometimento dos vários atores sociais, do conjunto do governo, da energia criativa da sociedade civil, de toda a comunidade escolar, reservando-se ao Poder Judiciário a nota da excepcionalidade.

Nessa conjuntura, a atuação do Ministério Público, como agente de transformação social, deve transcender a função de parte processual e alcançar, de modo progressivo, o papel de indutor de políticas públicas. No desempenho dessa missão, entendemos que cabe ao Ministério Público qualificar e incrementar sua atuação – sobretudo extrajudicial – no sentido de fazer com que se transforme em realidade a legítima expectativa de acesso e permanência em instituições de ensino, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição.

Portanto, a considerar os problemas oriundos da judicialização, especialmente sofridos pelas crianças integrantes das famílias mais pobres; e considerando que há um programa municipal de expansão da educação infantil sendo implementado mediante adoção de políticas públicas consequentes e responsáveis, entendemos que a concessão judicial indiscriminada de vagas na Educação Infantil, **em um cenário atual de expansão – como é o caso de Belo Horizonte**, constitui ingerência prejudicial que frustra a execução do planejamento elaborado pelos gestores públicos.

## Referências

CALLEGARI, César. A judicialização da Educação Infantil no Brasil. In: **Reflexões sobre Justiça e Educação**. São Paulo: Moderna, 2017.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da Educação. Revista CEJ, Brasília, Ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009.

DESCHAMPS, Eduardo. Justiça, Educação e o papel do CNE no equilíbrio entre os Poderes. In: **Reflexões sobre Justiça e Educação**. São Paulo: Moderna, 2017.

FAUSTINONI, João Paulo. O Ministério Público e o Direito à Educação. In: **Reflexões sobre Justiça e Educação**. São Paulo: Moderna, 2017.

GOTTI, Alessandra. Um retrato da judicialização da Educação Básica no Brasil. In: **Reflexões sobre Justiça e Educação**. São Paulo: Moderna, 2017.

GOULART, Marcelo. **Ministério Público e democracia**: teoria e práxis. São Paulo: Editora de Direito, 1998.