

Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso¹

Marina Feldman²

<http://orcid.org/0000-0002-6459-099X>

Adriana Aparecida Dragone Silveira³

<http://orcid.org/0000-0001-6022-627X>

Resumo

No presente artigo buscamos analisar a atuação do Ministério Público (MP) na área do direito à educação infantil pela via extrajudicial, por meio do Termo de Ajustamento de Conduta, a partir do estudo do caso do município de Telêmaco Borba (Paraná). Procuramos compreender de que modo a atuação da instituição incide na efetivação do direito à educação infantil nesse município. Entrevistamos os atores envolvidos no processo de firmamento e implementação dos Termos de Ajustamento de Conduta, triangulando tais dados com fontes documentais – referentes ao processo de firmamento dos termos e processos correlatos no âmbito do legislativo – e dados de atendimento na etapa. A partir de tais fontes, buscamos compreender as causas e efeitos do processo de judicialização da educação infantil ocorrido no município, entendida a judicialização como o deslocamento de questões usualmente debatidas pelos poderes eleitos para a esfera do sistema de justiça, incluída a seara extrajudicial. Os resultados apontam para tensionamentos entre poder público e Ministério Público, com interferências entre a discricionariedade da atuação do administrador e a ação da promotoria de justiça. Mais além, percebe-se ampliação da discussão em torno do acesso à etapa, denotando ampliação do *entitlement* da sociedade local em relação ao seu direito à educação infantil.

Palavras chave

Judicialização da educação – Ministério Público – Educação infantil.

1- Este artigo é parte do projeto de pesquisa *Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros*, coordenado por Adriana Dragone Silveira e financiado pelo CNPq/ MCTI, chamada nº 25/2015. Também compõe a dissertação de mestrado intitulada *Os termos de ajustamento de conduta para efetivação do direito à educação infantil: considerações a partir do contexto paranaense*, financiada pela Capes.

2- Rutgers University, Nova Jérsei; Estados Unidos. Contato: marinaafeldman@gmail.com

3- Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil. Contato: adrianadragone@yahoo.com.br



DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1678-4634201945186597>

This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY-NC.

Public Prosecution's Office extrajudicial performance and the right to early childhood education:⁴ a case study⁵

Abstract

In this article we intend to analyze the extrajudicial performance of the Public Prosecution's Office (PPO) regarding the right to early childhood education (ECE), through the Conduct Adjustment Terms (CATs), using the case of the municipality of Telêmaco Borba (Paraná). We seek to understand the ways in which the institution impacts the enforcement of the right to ECE in this municipality. We interviewed the stakeholders, who took part in the signing and implementation of the CATs, and analyze it along with enrollment data and documental sources – regarding the signing process and other related activities in the legislative branch. Using these sources, we try to understand causes and effects of the ECE judicialization process that took place in this town. We understand judicialization as the displacement of issues usually debated by elected officials to the justice system sphere, extrajudicial activities included. The results point to the intensification of disputes between the administration and the PPO, with alleged meddling between the administrative discretion and the activities of the justice prosecution. Moreover, we noticed the broadening of the discussion on the access to ECE, denoting the expansion of the entitlement of local citizens regarding their educational rights.

Keyword

Judicialization of education – Public Prosecution's Office – Early childhood education.

Introdução

O contexto brasileiro dos anos 1980 e 1990 é marcado por um amplo debate em torno dos direitos da infância e dos direitos educacionais, culminando com a positivação, entre tantos outros, do direito à educação infantil, sendo a oferta da etapa considerada como dever do Estado (SILVA, 2001; SILVEIRA, 2008). No bojo do processo de redemocratização do país, as crianças passam a ter absoluta prioridade na proteção, garantia de direitos e na formulação de políticas públicas (BRASIL, 1990; SILVA, 2001). Em paralelo, configura-se o processo de transferência da educação infantil, especificamente da creche, agora entendida como direito de todas as

4- This article is part of the research project *Effects of the performance of the justice system in the right to early childhood education: a study of the judicialization of education policy in three Brazilian states*, coordinated by Adriana Dragone Silveira and funded by CNPq/ MCTI, call for proposals nº 25/2015. It also comprises the master's thesis named *The Conduct Adjustment Terms for the enforcement of the right to early childhood education: consideration from the context of Parana*, funded by Capes.

5- The English version of this article was made by the author, Marina Feldman.

crianças, da área da assistência social para a área da educação, consolidando a concepção de indissociabilidade entre educação e cuidado (CERIZARA, 1999; COUTINHO, 2002). Entretanto, tais avanços no nível legal e político não se traduzem de modo inequívoco na realidade das crianças brasileiras, caracterizando um contexto de baixo atendimento e de amplas desigualdades regionais, sociais e raciais (ROSEMBERG, 2006). Ainda resta uma dívida histórica com as crianças pequenas, quando analisados os dados relativos à expansão de vagas nessa etapa da educação. Dados do INEP (DIRED, 2016) mostra a distância da meta de universalização da obrigatoriedade, uma vez que 10,4% das crianças entre 4 e 5 anos e 66,6% das crianças entre 0 e 3 anos ainda não frequentavam a educação infantil no ano de 2014, sendo que a região Norte possuía 15% de atendimento, a área rural 17,9%, a população negra 29,3% e os 25% mais pobres 23,3% (DIRED, 2016).

Portanto, ainda que a expansão da educação infantil tenha se dado priorizando a quantidade, nem mesmo esta foi devidamente atingida, uma vez que boa parte das crianças de 4 e 5 anos – faixa etária que corresponde à obrigatoriedade implantada pela EC nº 59/2009 – ainda não era atendida, e grande parte das crianças entre 0 e 3 anos não estava matriculada no ano de 2014. Os dados de evolução da matrícula da educação infantil no Brasil, ainda que apresentem melhora, também demonstram a necessidade de luta por acesso e atendimento em condições de igualdade a toda a população.

No Paraná, o cenário de atendimento da educação infantil também apresenta exclusões, com um atendimento de 39,4% na creche e 87,6% na pré-escola em 2014. O estado apresenta taxa de atendimento na creche superior à média nacional, porém menor atendimento na subetapa da pré-escola (DIRED, 2015). Desse modo, considerando-se que o prazo para a universalização do atendimento é 2016, pode-se dizer que dificilmente o Paraná irá atingi-la, ainda que os dados para os dois últimos anos ainda não se encontrem disponíveis.⁶ Tais lacunas no atendimento se mostram como justificativa para a ação do Ministério Público na matéria.

A análise do cenário paranaense de judicialização da educação infantil (EI) mostra ampla gama de ações individuais e coletivas pleiteando vagas e também atuação extrajudicial do MP para a ampliação desse direito (SILVEIRA, 2015). Aqui, se entende o fenômeno da judicialização como sendo o deslocamento de questões usualmente debatidas por poderes eleitos para a esfera do Judiciário (BARROSO, 2009) e do sistema de justiça, inclusas por vias extrajudiciais (SILVEIRA, 2015). Nesse processo, também se considera relevante a análise dos instrumentos coletivos para a exigibilidade do direito à educação por meio do sistema de justiça tendo em vista sua abrangência, que pode levar a efeitos amplos nas políticas educacionais. Mais além, a maior parte dos mecanismos coletivos de exigibilidade do direito à EI no Paraná entre 2008 e 2016 corresponde a Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) firmados pelo MP.

Os TACs, títulos executivos extrajudiciais, podem ser firmados pelo MP para adequar condutas do poder público a normas legais (BRASIL, 1985), inclusive as de proteção da infância

6- Em dados publicados no relatório do segundo ciclo de monitoramento do INEP, após a finalização deste artigo, ficou confirmado o não cumprimento da meta no ano de 2016 no estado do Paraná. Tais dados trabalham com projeções populacionais a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua. Segundo tais dados, em 2016, 36,8% das crianças de 0 a 3 anos estavam matriculadas em creches, enquanto 92,5% das crianças de 4 e 5 anos estavam matriculadas na pré-escola (DIRED, 2018).

(BRASIL, 1990). No Paraná, devido ao projeto estratégico do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente – Área da Educação (Caopcae/Educação) para ampliação do direito à EI, aparecem 37 municípios com TACs para ampliação de vagas na etapa. Entre eles, destaca-se o município de Telêmaco Borba, com TAC firmado em 2008, alterado em 2011 e renegociado em 2013, com firmamento de dois novos TACs.

Assim, o estudo do caso parece frutífero para *compreender os efeitos do modo de atuação do MP pela via do TAC na efetivação do direito à EI no Paraná*. Foi utilizada triangulação de análise documental dos TACs e matérias legislativas; análise de entrevistas com atores envolvidos no processo (promotores de justiça, secretário municipal de educação e presidente do conselho tutelar) e dados quantitativos de atendimento.

Nesse sentido, vale refletir sobre os efeitos da judicialização, a partir de Gauri e Brinks (2008). Segundo os autores, é complexo medir os efeitos distributivos, sem saber quem deixa de ser contemplado, dialogando com a ideia de demanda reprimida (SANTOS, 2011). Os autores enxergam efeitos igualitários na judicialização quando há serviços gratuitos de acesso à justiça, ainda que alguns formatos de serviços possam gerar a secundarização de interesses de grupos desprivilegiados, exacerbando desigualdades. Entretanto, se certas demandas que chegam às cortes foram ignoradas por poderes eleitos, barrar a judicialização tampouco geraria melhorias. Assim, reforça-se a relevância de demandas coletivas, possível fonte de benefícios generalizados, em especial para serviços de consumo coletivo (GAURI; BRINKS, 2008).

Quanto a efeitos indiretos, além daqueles internos ao sistema de justiça, na lei e na jurisprudência, haveria a ampliação da preocupação dos poderes eleitos em se adequar previamente à questão julgada em certo caso, podendo ampliar os resultados deste para a população na mesma situação (o caso de certos medicamentos no Brasil). Mesmo ações sem sucesso podem gerar reação política, abrindo espaços de negociação e consenso. Outro efeito interessante em nível simbólico é a ampliação do *entitlement*⁷, que consiste na transformação do que é socialmente possível. Segundo Gauri e Brinks (2008), tal seria possível por meio de campanhas de litígio que demonstram que determinadas aspirações e desejos podem ser entendidos como necessidades que precisam ser atendidas pelo Estado.

Os autores indicam que esses efeitos indiretos, claros conceitualmente, são difíceis de aferir (GAURI; BRINKS, 2008). Acredita-se, porém, que o caso de Telêmaco Borba ilustre efeitos indiretos no âmbito da reação política e do *entitlement* da população no âmbito da judicialização da EI. Assim, inicia-se com contextualização do município, seguida de análise de causas, conteúdo e efeitos dos TACs. Por fim, se traça discussão sobre o discurso dos atores, visto haver disputa em torno dos responsáveis pela ampliação do acesso.

O caso de Telêmaco Borba

O município de Telêmaco Borba está localizado na região centro-oriental do estado do Paraná, tem uma população majoritariamente urbana de 76.550 habitantes (IBGE,

⁷- Ampliação do *entitlement*, aqui entendida a partir de Pitkin (1981), refere-se à ampliada compreensão entre a população de que acessar dados serviços forma parte de seu direito subjetivo, podendo ser demandado.

2016). Mais de 90% do território é propriedade da empresa Klabin, produtora de celulose, sendo a origem da cidade ligada à instalação da empresa. Em 2010, havia 4.559 crianças de até 3 anos de idade e 2.267 crianças de 4 e 5 anos (IBGE, 2016), com atendimento de 20,8% em creche e 93,7% em pré-escola (IBGE, 2016; INEP, 2016), apesar de haver sazonalidade populacional ligada a empreendimentos industriais (CAVA, 2014). Na Tabela 1 constam números de matrículas nas diferentes etapas ofertadas pelo município.

Tabela 1 – Atendimento educacional no município de Telêmaco Borba

	2010			2016		
	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais Fund.	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais Fund.
Municipal	821	1467	4806	576	1653	4935
Privada	128	298	587	208	440	827
TOTAL	949	1765	5393	784	2093	5762

Fonte: organizado a partir de INEP (2016).

Entre os 37 municípios com TACs no Paraná, Telêmaco Borba foi o primeiro, já em 2008, a firmar o procedimento. Quanto ao processo de firmamento do primeiro TAC, poucas informações foram coletadas, pois a promotora de justiça e os gestores desse período já não se encontram ocupando suas funções. A partir do relato dos atores envolvidos no período de coleta dos dados (2016) na temática no município e do promotor de justiça responsável pelo firmamento dos TACs em 2013, foi possível compreender como a questão se apresentava após o firmamento, levando àquilo que o secretário municipal de educação entende como processo de renegociação (OLIVEIRA, 2016).

Figura 1 – Linha do tempo do firmamento dos TACs em Telêmaco Borba

ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Prefeito</i>	1ª gestão		2ª gestão			Gestão única			
			Eros Danilo Araújo (PMDB)			Luiz Carlos Gibson (PPS)			
<i>Firmamento de TAC</i>	TAC				Aditivo ao TAC	2 TACs			
<i>Pedido TAC</i>	1340 vagas 200 por ano				1340 vagas 100 por ano	Demanda manifesta de 0 a 3			
<i>Promotor signatário</i>	Informação ausente				Ana Carolina P. Franceschi	Demanda absoluta de 4 e 5			
<i>Secretário de Educação signatário</i>	Informação ausente				Cláudia Maria da Cruz	Thiago G. Cava			
<i>Titular 3ª promotoria</i>	Informação ausente					Thiago G. Cava	Outros dois promotores		Diogo A. Russo

Fonte: formulado a partir das entrevistas.

O primeiro TAC, de 2008, determinava criação de 1.340 vagas, com no mínimo duzentas vagas ao ano. O pedido não diferenciava subetapas da EI e previa multa alta em relação a outros TACs analisados no Paraná. Entretanto, não previa prazo final de cumprimento, e foi renegociado em 2011, passando o mínimo anual para cem vagas.

Entretanto, observa-se que após o firmamento, mesmo havendo crescimento no número de vagas, não se cumpriu o previsto (PARANÁ, 2008; 2011).

Tabela 2 – Número de matrículas públicas em EI ampliadas por ano em Telêmaco Borba em paralelo com pedidos do TAC

Pedido TAC	Acréscimo de 200 vagas ao ano			Acréscimo de 100 vagas ao ano			
	Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Número de vagas ampliadas		-188	- 29	209	20	43	-91

Fonte: organizado a partir de INEP (2016) e Paraná (2008; 2011).

Apenas em 2010 é cumprido o patamar estabelecido no TAC, havendo queda na ampliação após a redução da exigência. Isso não indica que o instrumento não gerou efeitos, mesmo porque antes do firmamento há decréscimo significativo de vagas, entre 2007 e 2008. A reversão da situação em 2010 é relevante e pode estar vinculada ao TAC. Voltemo-nos, portanto, ao caso como se apresentava no contexto de firmamento dos TACs em 2013, e como se encontra no momento, em que seus efeitos parecem estar em curso.

O contexto de Telêmaco Borba, antes e depois dos Termos de Ajustamento de Conduta

Embora o TAC de 2008 não apresente os efeitos esperados na ampliação de vagas, no marco do final da segunda gestão de Araújo (PMDB, 2009 a 2012) aparece o interesse em ampliar o atendimento na etapa, o que é demonstrado pelas oito leis aprovadas pela Câmara Municipal em 2012 com vistas a alocar crédito orçamentário suplementar na área da educação. Seis destas leis se referem à EI e totalizam R\$ 6.270.086,07 investidos na educação, sendo que todas possuem uma parcela de investimento na etapa. Duas delas, que totalizam recurso de R\$1,5 milhão, são voltadas exclusivamente à construção e ampliação de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs).

Vale dizer que todas foram aprovadas a pedido do Executivo, no apagar das luzes da gestão, evidenciando interesse eleitoral na questão. Aparentemente, havia demanda organizada de uma parcela da população que poderia considerar um avanço a simples alocação de recursos, visto não haver tempo hábil para a efetiva abertura das vagas. Em todo caso, o desfecho do processo eleitoral levou outro grupo ao poder, com a eleição de Gibson (PPS). Não foi possível localizar material de campanha do candidato, mas na campanha para sua reeleição, em 2016, aparece a afirmação de que a educação foi prioridade, com ênfase na realização de obras e em investimento pesado em educação.

Assim, fica indicada a centralidade da temática da educação no contexto de firmamento dos TACs em 2013, o que pode estar relacionado ao processo de judicialização anterior e à noção de *entitlement*. Nesse cenário, outra causa do firmamento dos TACs parece ser a chegada do promotor de justiça Cava (2014). O promotor é visto pelos outros entrevistados

como ator relevante no processo, tendo desempenhado suas funções a contento (SILVA, 2016; OLIVEIRA, 2016; RUSSO, 2016). Os atores externos ao MP o veem como disposto ao diálogo (SILVA, 2016; OLIVEIRA, 2016) enquanto o próprio promotor destaca sua relação de confiança e proximidade com os funcionários municipais (CAVA, 2014).

Portanto, o perfil do promotor de justiça parece relevante para explicar o processo desencadeado, dialogando com o debate de Silva (2001). Além disso, o promotor afirma tratar-se de município com funcionários interessados nas questões educacionais, sendo possível “fazer melhorias no serviço público” (CAVA, 2014). Segundo Cava (2014), a principal demanda do MP era por vagas na EI, com lista de espera de 1.200 crianças em 2013. Os TACs anterior previam a criação de 1.340 vagas em 2008, e 1.630 em 2011 (PARANÁ, 2008, 2011), tendo sido abertas 241 vagas no intervalo (INEP, 2016). Porém, há de se lembrar da sazonalidade populacional, ligada aos empreendimentos industriais na cidade: “A lista de 1.200 crianças não era um número real, porque muitos pais chegavam lá, faziam a inscrição para entrar na lista [...], saíam do município e não informavam a secretaria de educação” (CAVA, 2014).

Tal questão parece ser fator explicativo para a oscilação no crescimento de vagas no período de vigência dos três TACs. Porém, Cava (2014) indica que o TAC de 2008 não estava resolvendo o problema, com pais chegando diariamente à promotoria de justiça. Segundo o promotor de justiça, os critérios de prioridade de matrícula representavam empecilho, pois previam prioridade para crianças em situação de risco, famílias com renda inferior a três salários mínimos, situações socioeconômicas avaliadas como emergenciais pela assistência social da prefeitura e, só então, o critério cronológico (PARANÁ, 2008). Segundo Cava (2014), tais critérios faziam com que diversas famílias buscassem o MP, o que o levou a tomar providências.

Nesse contexto, o promotor buscou a Secretaria Municipal de Educação (SME) para verificar o cumprimento do TAC. O secretário municipal de educação indica ter assinado os termos por já estar em vigor TAC firmado pela gestão anterior, o que vinculava sua atuação.

A partir do momento que você assina um termo de ajuste de conduta você se compromete, mesmo que não exista uma lei cobrando, como é o caso de 0 a 3 [...] A Constituição fala que é direito universal, direito subjetivo a partir dos 4 anos, então, de 4 a 5 nós universalizamos. A meta do Plano Nacional fala que em 10 anos a gente tem que cumprir metade da fila espera. Isso nós já cumrimos hoje. Então a ideia não é seguir rigorosamente a lei, é resolver o problema da fila. [...] É o entendimento da promotoria, ela não teria como forçar isso na legislação, mas ela consegue forçar a partir do momento que foi assinado o TAC. (OLIVEIRA, 2016).

Nota-se que o secretário municipal de educação dá a entender que o marco legal prevê o atendimento de apenas metade das crianças que solicitarem vagas em creches, quando, em realidade, prevê que 50% da população na faixa etária seja atendida, sendo dever do poder público ofertar vagas para todas as crianças que demandarem. Em todo caso, o TAC para atendimento de 0 a 3 anos se antecipa à lei quando coloca o ano de 2017 como prazo. “Como eu não tinha como deixar de assumir esse TAC [...], nós conversamos

para que fosse em condições exequíveis no TAC. Por isso, esse terceiro TAC foi assinado. Só para deixar mais adequado as metas do TAC à realidade” (OLIVEIRA, 2016).

Tais adequações, citadas por Oliveira (2016) e Cava (2014), estão ligadas à oferta em período integral e à quantidade vagas a ser criada em cada ano. Segundo o secretário municipal de educação, a oferta em tempo integral no município é feita em grande escala, havendo padrão de qualidade alto. Nesses moldes, não seria possível expandir o atendimento no ritmo desejado pela promotoria de justiça. Quanto ao prazo de cumprimento, o promotor de justiça afirma haver ampliado até dezembro de 2017 o prazo de cumprimento do TAC para vagas de 0 a 3 anos, o que foi definido em audiência pública (CAVA, 2014).

A essa audiência pública teria sido “[...] convidada toda a população para participar, [...] para fazer um novo acordo com o município [...]” (CAVA, 2014). Segundo o promotor, não houve grande participação, apesar da divulgação nos meios de comunicação de massa. Na narrativa do secretário municipal de educação, a audiência pública foi iniciativa da gestão. Há que se indicar a existência de uma lei de 2008 que regulamenta que audiências públicas sobre a educação no município aconteçam a cada três meses, sendo a periodicidade alterada para seis meses por lei de 2016, aprovada a pedido do Executivo (TELÊMACO BORBA, 2008; 2016a). Não foi possível averiguar se o processo de negociação do TAC de 2008 tem relação com a previsão legal, mas indica-se que a lei foi aprovada dois meses antes do firmamento do TAC de 2008.

Em todo caso, acontece uma audiência pública, além da negociação entre promotoria de justiça e SME, com firmamento de dois TACs em outubro de 2013. Tanto Cava (2014) quanto Oliveira (2016) afirmam ser iniciativa sua firmar dois termos, por haver um prazo constitucional para 4 e 5 anos já em 2016, enquanto de 0 a 3 anos se poderia estender o prazo. O primeiro dos TACs visa à universalização do atendimento de 4 e 5 anos, com prazo em 2014 para atendimento da demanda manifesta, e no final de 2015, para a demanda absoluta, devendo todas as crianças que estar matriculadas no início do ano letivo de 2016. Já o segundo compromete o município a atender todas as crianças de 0 a 3 anos que manifestarem interesse, com atendimento de 15% da demanda manifesta até o final de 2014, outros 20%, até 2015, 30% em 2016 e o restante até o final de 2017 (PARANÁ, 2013; 2013a).

No contexto de formulação dos TACs interessam dois elementos de seu conteúdo: o recadastramento e os critérios de prioridade, distintos dos acordos anteriores. Primeiramente, porque colocam as crianças com deficiência ao lado daquelas em situação de risco, no topo da prioridade. Além disso, altera o critério socioeconômico, incluindo apenas famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. Tal alteração no critério foi sugerida, segundo Cava (2014), por representantes dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), adequando ao critério usado em programas federais. Por fim, determina-se que as crianças que se encaixam no critério socioeconômico devam ser preteridas no caso de crianças aguardando vaga há mais de um ano (PARANÁ, 2013; 2013a).

Já em relação à lista de espera, optou-se pela realização de recadastramento inicial, durante o qual os responsáveis receberiam protocolo determinando a renovação da inscrição a cada seis meses, sob risco de retirada da lista de espera. Outro elemento de destaque é a obrigação de que as listas atualizadas sejam publicadas em sítio na internet e nos CMEIs.

Segundo Cava (2014), tal decorreu do fato de a SME já estar publicando suas listas de espera em *blog*⁸, optando o promotor de justiça por “[...] constar isso expressamente para eles manterem”. De fato, tais listas começam a ser publicadas no início 2013, mostrando indício de priorização da problemática anterior ao TAC.

Desse modo, é possível dizer que se tratam de documentos elaborados a partir de diálogo e conhecimento da realidade local, o que fica claro pelas cláusulas que se referem a critérios de prioridade, cadastramento e publicação da lista de espera atualizada na internet e nos CMEIs, bem como os prazos negociados para cumprimento.

Quanto aos indicativos de efeitos, percebe-se interesse da gestão em investir na área, por meio da previsão de recursos no Plano Plurianual (PPA) da gestão, aprovado no início de 2014. Nas ações por órgãos e unidades, percebe-se que a previsão orçamentária da SME é a mais alta entre os órgãos do executivo municipal (TELEMÁCO BORBA, 2014). Interessa indicar que, no momento da aprovação do plano, já estavam firmados os TACs de 2013. Seria tal priorização devida à pressão do MP, vinculada às demandas sociais enraizadas na população ou fruto de uma opção prévia da gestão? Voltar-se-á a essa discussão, mas destaca-se a possibilidade de entrelaçamento dos três fatores.

Cava (2014) afirma que após o firmamento do TAC seguiu sendo procurado por responsáveis de crianças que não conseguiam vaga. No entanto, a orientação era de que o atendimento pela SME deveria seguir os critérios do TAC, sendo os responsáveis encaminhados à SME para serem informados de sua posição e dos critérios de atendimento. Segundo o secretário municipal de educação, o procedimento facilitou o trabalho, tornando o processo mais transparente pela publicização da lista de espera e de seus critérios (OLIVEIRA, 2016).

Oliveira (2016) afirma ter passado por problemas anteriormente, com a tentativa de intervenção de pais e representantes do legislativo, buscando alterar a ordem da fila, o que foi resolvido após o firmamento do TAC. O presidente do conselho tutelar, Silva (2016), afirma que o volume de demandas dirigida à instituição aumentou, sendo que a maioria das famílias deixou de buscar o MP e passou a se dirigir ao conselho tutelar.

Silva (2016) critica os critérios de prioridade e a avaliação dos casos de crianças em situação de risco, que ignora a situação de mães trabalhadoras que necessitam do serviço. Ainda assim, aponta para melhoria a partir do TAC e das iniciativas da gestão. Já o secretário municipal de educação acredita que o firmamento do TAC aprimorou o sistema de espera, tornando a fila menos injusta (OLIVEIRA, 2016).

O secretário municipal de educação acrescenta que o desmembramento da demanda permitiu solucionar a questão das crianças de 4 e 5 anos, não havendo lista de espera para a faixa etária. No entanto, a problemática envolvendo a faixa entre 0 e 3 é maior por tratar-se de trabalho diferenciado, adequado às necessidades de crianças pequenas, com a necessidade de manter número máximo de seis crianças por professor (OLIVEIRA, 2016).

Segundo Oliveira (2016), a alternância de promotores de justiça se mostra como fonte suplementar de trabalho para a SME, visto que novos promotores solicitariam informações anteriormente fornecidas pela administração, gerando volume de trabalho desnecessário. O promotor de justiça em exercício no momento da coleta de dados no

8- Disponível em: <<http://smetelemaco.blogspot.com.br/>>.

município chegou à comarca em março de 2016, com a situação de 4 e 5 anos já solucionada. Este ator é incisivo em afirmar que sua atuação se baseia na relação com a sociedade, sendo consequência das demandas já existentes, reforçando uma ideia de organicidade entre MP e a população, dialogando com parte da teoria existente (FRISCHEISEN, 2000; SILVA, 2001; SADEK, 2009). Assim, afirma que diversas demandas ainda chegam ao MP, mesmo indiretamente, fazendo com que organizasse audiência pública no momento de sua chegada para averiguar andamento do TAC (RUSSO, 2016).

O promotor de justiça indica que a relação entre MP, poder público e sociedade tem sido de cobrança da implementação de novas vagas nos prazos estabelecidos, indicando disponibilidade de trabalhar em conjunto para resolução do problema e compreendendo a dificuldade de ofertar vagas de qualidade. “Então nós estamos tentando, nunca interferindo, lógico, na discricionariedade do administrador, mas [...], através de conversa, através de relacionamento que se dá através desse inquérito civil” (RUSSO, 2016). Porém, segundo Oliveira (2016), haveria processo de interferência na discricionariedade do administrador, que se mostra incomodado com tal relacionamento e a carga burocrática gerada.

Portanto, aparecem tensionamentos entre gestão municipal e MP, em torno do controle do cumprimento do TAC, apesar da afirmação de que um dos acordos foi cumprido e o outro se encontra em monitoramento. Nesse sentido, interessa olhar dados referentes a matrículas na EI, ainda que com ressalvas pela constatação de que as matrículas lançadas como creche no município seriam as ofertadas em período integral em CMEIs, enquanto as vagas lançadas como pré-escola seria aquelas ofertadas em escola sem período parcial (OLIVEIRA, 2016). Tal discrepância no lançamento, aliada à sazonalidade populacional, leva a um quadro de ampliação de matrículas pouco usual para um município que esteja regularizando seu atendimento.

Assim, o quantitativo de vagas não permite considerações conclusivas, ainda que haja crescimento significativo após o firmamento do TAC. Ainda, em 2013 e 2014 aparece investimento maior em creche do que em pré-escola, sendo invertido tal padrão em 2015 (SIOPE, 2013-2015)⁹. Quanto às quedas, o secretário indica que estariam relacionadas à sazonalidade populacional e à desistência de pais que optaram por instituições particulares (OLIVEIRA, 2016). De fato, as matrículas na EI privada em Telêmaco Borba vêm aumentando de modo relativamente constante desde 2010 (INEP, 2016), ainda que o número de vagas abertas na iniciativa privada não seja equivalente à diminuição nas vagas públicas em 2015.

Tabela 3 – Número de matrículas públicas em EI ampliadas em Telêmaco Borba por ano a partir do TAC de 2013

Ano	2014	2015	2016
Vagas públicas ampliadas	106	-82	-55
Vagas privadas ampliadas	32	42	39

Fonte: organizado a partir de INEP (2016).

9- Valores financeiros corrigidos a partir do IPCA-E (IBGE) de dezembro de 2016 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2016).

Assim, quanto ao quantitativo de vagas ampliado, os indicadores são contraditórios, mas há concordância entre os atores envolvidos de que a situação foi regularizada para 4 e 5 anos e vem melhorando para 0 a 3. Entende-se que a falta de dados ou a imprecisão destes a partir de 2016 é relevante, já que a regularização, segundo Oliveira (2016), aconteceu no início desse ano. Além disso, é relevante o formato de lançamento dos dados e a sazonalidade populacional. Assim, não havendo discordância entre os atores envolvidos quanto à melhoria da situação (OLIVEIRA; 2016; RUSSO, 2016; SILVA, 2016; CAVA; 2014), aceita-se que venha sendo regularizada, mesmo sem dados unívocos.

Oliveira (2016) se mostra satisfeito em dizer que recebeu o contato de uma secretária de educação da região oeste do estado, que, em contato com o promotor de justiça Cava, foi aconselhada o contatá-lo por se tratar de “caso exitoso” em relação a fila de espera e aos critérios de prioridade. Ainda assim, os dados referentes à da fila de 0 a 3 indicam 573 crianças na fila de espera¹⁰. Silva (2016) afirma que se trata de número alto, considerando-se o porte do município e do investimento que vem sendo realizado, reclamando da velocidade com que a ampliação tem sido feita. Indica, ainda, que os prazos determinados tendem a ser renegociados, sem que haja punição pelo descumprimento.

Também a situação de 0 a 3 parece tender a ser regularizada, havendo a indicação de um CMEI em construção e outros três em processo licitatório (TELÊMACO BORBA, 2016), não parecendo fora de alcance o cumprimento do acordado até o final de 2017, conforme prazo. Quanto à lentidão na regularização, Oliveira (2016) e Russo (2016) parecem concordar que se trata de necessidade no sentido de manutenção da qualidade, ainda que tal questão seja mais reiterada pelo secretário municipal de educação, especialmente em termos de período integral.

Nesse sentido, vale analisar os dados de oferta integral e parcial no município, mais além da afirmação do secretário de que a oferta em creche seja em tempo integral e na pré-escola em tempo parcial.

Tabela 4 – Série histórica de matrículas na EI pública em Telêmaco Borba, por tipo de jornada

Etapa	Jornada	2011	2012	2013	2014	2015	2016	% crescimento 2011-2016
Creche	Parcial	47	4	2	2	0	0	-100
	Integral	799	869	843	883	595	576	-27,9
	Total	846	873	845	885	595	576	-31,9
Pré-escola	Parcial	1393	1415	1369	1417	1273	1181	-15,2
	Integral	73	73	51	73	422	472	546,6
	Total	1466	1488	1420	1490	1695	1653	12,8
Total	Parcial	1440	1419	1371	1419	1273	1181	-18
	Integral	872	942	894	956	1017	1048	20,2
	Total	2312	2361	2265	2375	2290	2229	-3,6

Fonte: organizado a partir dos microdados do Censo Escolar (INEP, 2016).

10- Calculado a partir de listas de espera disponibilizadas pela SME. Disponível em: <<http://smetelemaco.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

Note-se oferta significativa em tempo integral durante todo o período, havendo aumento entre 2014 e 2016, indicando não haver opção pela ampliação de vagas em tempo parcial, ainda que o secretário tenha demandado para firmamento do TAC que tal possibilidade permanecesse aberta. Desse modo, ainda que se pudesse esperar como efeito do TAC a ampliação das vagas em tempo parcial, com redução do tempo integral, tal efeito não ocorreu.

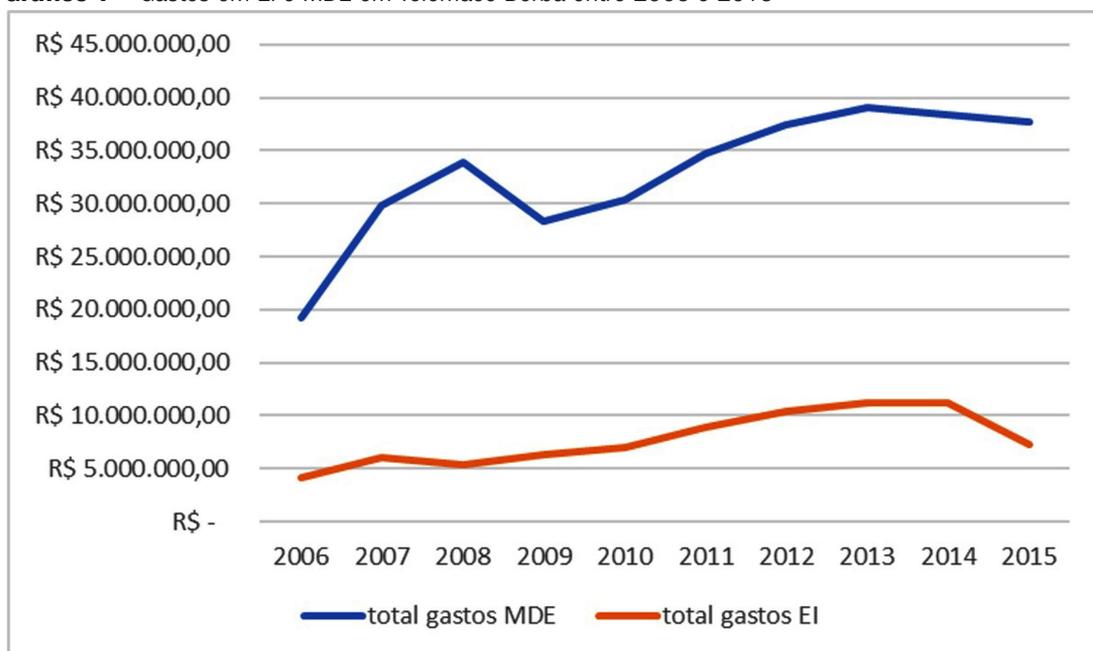
Outro elemento reiterado pela gestão para justificar a demora na regularização é a contratação de professores com formação por meio de concurso, não havendo “profissionais cuidadores como são estratégias de alguns municípios” (OLIVEIRA, 2016). Segundo os dados do censo escolar de 2015, 100% dos professores da EI eram concursados, sendo de nível médio 56,4% na creche e 45,3% na pré-escola (INEP, 2016).

Quanto à qualidade do atendimento, um indicador analisado foi a quantidade de crianças atendidas por turma e docente. Assim, observa-se uma média de 7,5 crianças por professor em creche, e 22 em pré-escola. Já em relação às turmas, o número médio de crianças na creche é de 14, enquanto na pré-escola de 22. Percebe-se que cada turma de creche possivelmente tem duas docentes, sendo que na pré-escola o mesmo poderia se dar em parte das turmas, em se tratando de período parcial (INEP, 2016).

Assim, o cenário geral de atendimento em 2015 corrobora a afirmação de se tratar de uma oferta com algum tipo de padrão de qualidade, não sendo possível aferir nesta pesquisa indicadores mais detalhados. Em todo caso, os dados levantados a partir de indicadores quantitativos e do contato com os atores, mostram que o município de Telêmaco Borba representa um caso de sucesso no sentido de regularização parcial do atendimento na EI, mantendo critérios de qualidade, ainda que siga apresentando uma fila de espera de 573 crianças no final do ano de 2016. A melhoria da situação se mostra como concordância entre os entrevistados, porém cada um deles parece ressaltar a importância de sua atuação para tais avanços. Nesse sentido, surge interrogação no sentido de avaliar os efeitos do TAC, pois não parece simples determinar se a ampliação do atendimento é devida ao firmamento do mesmo. Assim, volta-se a essas diferentes narrativas, que se mostram contraditórias quanto às causas dos avanços ocorridos na efetivação do direito à EI, apontando para tensionamentos entre gestão municipal e MP.

A ampliação do atendimento no discurso dos diferentes atores

Segundo Oliveira (2016), a ampliação da EI já teria acontecido em sua gestão, e a única contribuição da promotora de justiça seria a organização da fila de espera. De fato, há indicativos do interesse da gestão em regularizar o atendimento na etapa. Um deles é a ausência de pedidos de recursos orçamentários emergenciais como na gestão anterior, havendo prioridade em investir em educação. Quando analisados os dados de execução orçamentária (SIOPE, 2014; 2015), ainda que não se execute o total previsto no PPA, há em 2014 investimento de 31% da arrecadação em educação, e 31,5% em 2015, superando o mínimo constitucional. Constatada a priorização orçamentária da educação, fica em questão a priorização da etapa entre os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Gráfico 1 – Gastos em EI e MDE em Telêmaco Borba entre 2006 e 2015¹¹

Fonte: formulado a partir de Siope (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

Percebe-se constância nos gastos em EI na gestão anterior, mesmo oscilando o total em MDE. Já na última gestão, há queda entre 2014 e 2015 em gastos com a etapa, apesar do argumento de priorização. Em tal contexto, também há queda no gasto por aluno na EI pública (SIOPE, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015; INEP, 2016).

Assim, os dados orçamentários não são conclusivos quanto à priorização. Entretanto, o promotor de justiça responsável pelo TAC atribui a solução de problemas à boa vontade dos funcionários do município, com reclamações destes quanto à vontade política do prefeito. O promotor diz que “apesar da sociedade não se envolver, o pessoal do município era muito bom, e na educação e na infância eu consigo ver resultado” (CAVA, 2014).

Elementos que corroboram tal afirmação são a manutenção e ampliação da oferta em período integral, a pronta resposta do secretário municipal de educação aos requerimentos de informação pelo legislativo para averiguar as soluções relacionadas à lista de espera nos CMEIs¹² e o investimento da gestão em unidades que deveriam ser construídas com verbas federais que não chegaram (OLIVEIRA, 2016). Porém, outro elemento que a atuação legislativa mostra é o crescimento da demanda organizada. No ano de 2013 aparecem sete indicações legislativas para que o Executivo se mobilize em

11- Valores corrigidos pelo IPCA-E (IBGE) de dezembro 2016. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

12- As matérias legislativas e leis municipais encontram-se disponíveis em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

ampliar vagas ou melhorar infraestrutura em CMEIs, havendo dezessete indicações e cinco requerimentos de informação ao Executivo, sobre ampliação de vagas, entre 2013 e 2016. Assim, com investimento decrescente na etapa, parece haver pressão social suficiente para manutenção do padrão de atendimento e de oferta em tempo integral, ainda que uma parcela das crianças seja atendida na iniciativa privada.

Tal contexto parece dialogar com a ideia *entitlement* (PITKIN, 1981; GAURI; BRINKS, 2008), uma vez que a mobilização gerada em torno dos TACs levou à ampliação de demandas organizadas. Ainda que atores da sociedade não tenham sido entrevistados, a ideia é corroborada pela reação estatal. O caso difere de Araucária, por não haver mediação da temática¹³ ou atores expressivos como o sindicato de professores (SILVA, 2016a). De qualquer maneira, a questão ganha centralidade, o que pode estar vinculado ao processo de judicialização em dois ciclos. No *blog* da SME, por exemplo, aparece como prioridade da nova gestão “reduzir a fila de espera em CMEIs e melhorar a qualidade do ensino integral”¹⁴.

Quanto ao efeito na ampliação de vagas, ainda que a regularização da oferta venha ocorrendo, vemos uma posição de Russo (2016) de que isso se deve à cobrança do MP, vinculada à representação da sociedade, enquanto Oliveira (2016) entende tratar-se de fruto das prioridades da gestão. O secretário municipal de educação, na posição de presidente de União dos Dirigentes Municipais de Educação do Paraná, indica que a judicialização é positiva no caso de gestores com atuação marcada pela morosidade, o que não seria seu caso. Não é possível averiguar a veracidade das afirmações, mesmo porque Silva (2016), como conselheiro tutelar, enxerga avanços nos dois lados, ainda que com falhas a serem resolvidas.

Vale lembrar, porém, que o secretário municipal de educação afirma que a lei não garante o atendimento de todas as crianças de 0 a 3 que desejarem, mas de 50% da lista de espera. Assim, pode-se dizer que, sem a intervenção do MP, a gestão não estaria mobilizada do mesmo modo para incluir todas as crianças nas creches. Tal ponto indica incidência da atuação do MP na efetivação do direito à EI, mostrando tensionamento entre os dois entes, vinculado a um compromisso incompleto (GAURI; BRINKS, 2008) por parte da gestão. Nesse âmbito de resposta à judicialização, é interessante a constatação de Gauri e Brinks (2008) de que as cortes dependem da vontade dos outros poderes para cumprir suas decisões e, mesmo com apoio de atores políticos relevantes, pode haver bloqueio no nível da burocracia. Assim, vemos contexto em que o entrelaçamento de fatores gerou efeitos positivos na efetivação do direito à EI. Não se atribui tais efeitos à intervenção do MP, mas entende-se a relevância do cenário de tensionamentos entre atores estatais e sociedade civil.

Além de tais efeitos, a análise do caso ilustra a classificação de Silva (2001), em *Promotores de fatos e promotores de gabinete*, bem como certas características distintas da atuação de promotores de justiça em municípios de menor porte. Pode-se perceber um município em que, por mais que haja padrão de atuação dos diferentes promotores de justiça que se sucedem (SILVA, 2016; OLIVEIRA, 2016), permanece a escolha do uso da

13- Levantamento a partir de Google Notícias, com descritores “Telêmaco Borba” e “Educação Infantil”, sendo que nenhum dos 116 resultados eram relacionados ao tema. Disponível em: <<https://news.google.com/>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

14- Disponível em: <<http://smetelemaco.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

via extrajudicial, frisada por Russo (2016) como adequada para a resolução de conflitos na área da infância e apropriada ao perfil constitucional do MP. Outro elemento relevante que o caso corrobora é o papel indutor do Caopcae/Educação, presente na fala de Cava (2014), enquanto Oliveira (2016) tece críticas à atuação do centro, em sua visão do estado do Paraná.

Assim, aparecem avanços com o firmamento dos TACs em dois ciclos de judicialização, com ampliação dos conflitos em torno da exigibilidade do direito. Aparecem efeitos na efetivação do direito à EI, com discurso da gestão municipal no sentido de compreender a atuação do MP mais como um problema do que uma solução, enquanto os promotores de justiça entendem o MP como elemento de controle social relevante.

Considerações finais

O caso Telêmaco Borba ilustra valorização da via extrajudicial para incidência no acesso à EI, sendo a temática pautada pela promotoria de justiça anteriormente ao projeto estratégico do Caopcae/Educação. Há um uso continuado da via extrajudicial, que parece ser consequência da escolha de um promotor de justiça pelo uso da via extrajudicial ao invés de ingressar com ações judiciais, e de um perfil de atuação que se aproxima do conceito de *promotor de fatos* (SILVA, 2001), o que parece refletir-se na atuação dos promotores de justiça que ocupam a posição posteriormente. Apesar da indicação de que a não permanência de promotores se mostra como obstáculo ao diálogo empreendido entre os atores envolvidos, percebe-se não haver mudança diametral no perfil de atuação na área da educação.

Além disso, a empiria mostra tensionamentos, com especial ênfase para a tensão entre a discricionariedade do administrador e a do promotor de justiça, havendo pistas que apontam para o acirramento de um conflito que envolve a sociedade civil: a existência de pressão constante junto ao conselho tutelar (SILVA, 2016), à Secretaria de Municipal de Educação (OLIVEIRA, 2016) e à promotoria de justiça (CAVA, 2014; RUSSO, 2016) apontam para uma população que se enxerga apta a exigir seus direitos. Também caminha nesse sentido a existência de uma série de projetos de lei e matérias legislativas na temática e a presença da questão das vagas na EI no discurso eleitoral, apontando para pressão social também pelas vias do Legislativo e do Executivo. Assim, mais além de um conflito entre Poder Executivo e MP, enxerga-se uma correlação de forças mais ampla no cenário político e social do município para a garantia do direito à EI.

Percebe-se, por exemplo, que a realização de audiências públicas sobre a educação é prática institucionalizada inscrita legalmente no município. Entende-se que tal ferramenta pode ser central na atuação extrajudicial do MP. Percebe-se que tal papel é valorizado pelos dois promotores de justiça entrevistados (CAVA, 2014; RUSSO, 2016). A fala de Russo (2016) reforça o discurso de que a sociedade carece de representação, estando presente na instituição do MP esta representação. Entretanto, fica em aberto se a realidade analisada corrobora tal construção ou a desafia. Será que os avanços na efetivação do direito à educação foram alcançados à revelia da sociedade civil ou a partir de um impulso endógeno desta? Estaria a promotoria de justiça de Telêmaco Borba apenas

levando adiante uma demanda da sociedade civil ou utilizando-se de tal discurso para consolidar seu poder e exercer controle sobre o poder público?

Tais respostas não foram obtidas nesta pesquisa, mas se mostram como questionamentos a serem respondidos futuramente, em análises que deem centralidade ao papel da sociedade civil no fenômeno da judicialização da educação. Na presente análise, porém, compreendeu-se de modo mais detido as relações e tensionamentos entre o MP e o Poder Executivo local, mostrando-se centrais as condições institucionais não apenas da comarca, mas também do Executivo municipal. Aparece uma gestão que se mostra envolvida em temáticas educacionais, posicionando-se de modo combativo em relação ao MP. Os tensionamentos entre as duas instituições podem ser, inclusive, vistos como catalisadores de diálogo mais amplo em torno do direito à EI e de efetivo cumprimento de uma parcela dos pedidos trazidos nos TACs.

Desse modo, não se trata de caso em que o MP impôs uma decisão de política pública ao poder municipal. Entretanto, é inegável que a atuação do MP o caracteriza como ator político, que interfere na ação do gestor. O MP amplia sua discricionariedade de atuação, diminuindo a do administrador, reforçando e alterando seu planejamento. Por outro lado, o promotor de justiça adequou as exigências à realidade do município e às condições de exequibilidade da política. Tais constatações reforçam a ideia de Gauri e Brinks (2008) de que a judicialização da política não é um jogo de soma-zero, fazendo com que argumentos e lógicas da esfera política se tornem relevantes no âmbito do sistema de justiça, enquanto argumentos e lógicas do direito ganham centralidade nas esferas decisórias da gestão.

Em síntese, pode-se perceber uma série de efeitos no âmbito das políticas públicas, ainda que não se intente especificar relações de causalidade em termos de ampliação do acesso à etapa. Entretanto, é perceptível que, no período de vigência dos TACs, houve efeitos positivos na efetivação do direito à educação, o que pode ser atribuído a uma mobilização de longa data de diversos atores em torno da questão. Nesse sentido, são relevantes os efeitos simbólicos traduzíveis na noção de *entitlement* (GAURI; BRINKS, 2008; PITKIN, 1981).

Por fim, pode-se indicar que o caso de Telêmaco Borba mostra um processo de elaboração dos TACs com diálogo entre atores, levando a instrumentos detalhados e que dialogam com a realidade local. Nesse sentido, para além da vontade existente por parte da gestão municipal em regularizar o atendimento, pode-se entender que um TAC formulado de modo cuidadoso pode constituir-se como ferramenta de planejamento de políticas públicas. Nesse sentido, aparece no texto dos documentos um esforço de cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024, com o uso de prazos intermediários como instrumentos.

Desse modo, percebe-se contexto de gradativa efetivação do direito à EI, em marco de ampla positivação e ampliação da pressão social em torno da temática. Parece relevante a universalização da pré-escola e uma tendência à regularização do atendimento em creche. Somente futuras pesquisas poderão mensurar a efetivação do direito à educação das crianças de 0 a 3 anos no município. Não sendo tais avanços necessariamente consequências do processo de judicialização analisado, certamente não podem ser separados deste, apontando para inter-relação de atores, repleta de tensionamentos em torno do direito à educação.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora do cidadão – correção de valores**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Post scriptum: judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. In: BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 331-346.

BRASIL. Lei 7.374, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 17 dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 20 out. 2015.

CAVA, Thiago Gevaerd. **Entrevista ao promotor de justiça**. Paranaguá: [s. n.], 2014. Transcrição de entrevista concedida a Silveira, em 16 out. 2014. 18 f. Digitado. Entrevista concedida a Adriana Dragone Silveira.

CERIZARA, Ana Beatriz. Educar e cuidar: por onde anda a educação infantil? **Perspectiva**, Florianópolis, v. 1. n. 17, p. 11-22, 1999.

COUTINHO, Ângela Maria Scalabrin. Educação infantil: espaço de educação e cuidado. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO (Anped), 25., 2002, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anped, 2002. Disponível em: <<http://25reuniao.anped.org.br/angelascalabrin/outinhot07.rtf>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

DIRED. Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: linha de base. Brasília, DF: INEP, 2015.

DIRED. Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018**. Brasília, DF: INEP, 2018.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o ministério público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. Introduction: the elements of legalization and the triangular shape of social and economic rights. In: GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting social justice**: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 1-37.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Telêmaco Borba**. Brasília, DF: IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/telemaco-borba/panorama>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de consulta a matrícula do censo escolar 1997-2016**. Brasília, DF: INEP, 2016. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

OLIVEIRA, Celso Augusto Souza de. **Entrevista ao Secretário Municipal de Educação**. Telêmaco Borba: 23 nov. 2016. 19 f. Digitado. Entrevista concedida a Marina Feldman.

PARANÁ. Ministério Público. **Termo aditivo ao compromisso de ajustamento de conduta**. Telêmaco Borba: [s. n.], 2011.

PARANÁ. Ministério Público. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. Telêmaco Borba: [s. n.], 2008.

PARANÁ. Ministério Público. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. Telêmaco Borba: [s. n.], 2013.

PARANÁ. Ministério Público. **Termo de compromisso de ajustamento de conduta**. Telêmaco Borba: [s. n.], 2013a.

PITKIN, Hanna Fenichel. Justice: on relating private and public. **Political Theory**, Thousand Oaks, v. 9, n. 3, p. 327-352, 1981. Disponível em: <<https://arditiesp.files.wordpress.com/2015/01/pitkin-on-arendt.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

ROSEMBERG, Fúlvia. Criança pequena e desigualdade social no Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar de. **Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude**. Disponível em: <<http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/CRIAN%C3%87A%20PEQUENA%20E%20DESIGUALDADE%20SOCIAL%20NO%20BRASIL%20-%20F%C3%83%80%20Rosemberg.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

RUSSO, Diogo de Assis. **Entrevista ao Promotor de Justiça**. Telêmaco Borba: 23 nov. 2016. 13 f. Digitado. Entrevista concedida a Marina Feldman.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. p. 3-22. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/rwrwz>>. Acesso em 24 nov. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Cária Aida. **Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de justiça**. São Paulo: Edusp, 2001.

SILVA, Edina Pischaraka Itcak Dias da. **Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de educação infantil: estudo de caso no município de Araucária/PR**. 2016. 158 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016a.

SILVA, Sidnei Rodrigues da. **Entrevista ao Presidente do Conselho Tutelar**. Telêmaco Borba: 23 nov. 2016. 10 f. Digitado. Entrevista concedida a Marina Feldman.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. A exigibilidade do direito à educação básica pelo sistema de justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 24, n. 3, p. 537-555, set./dez. 2008.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 9, p. 30-40, Jan./Jun. 2011.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. **Possibilidade e limites da judicialização da educação**: análise do Sistema de Justiça do Paraná. Curitiba: [s. n.], 2015. Relatório técnico da pesquisa financiada pelo CNPq, chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES Nº 18/2012.

SIOPE. **Tabela 19B - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** - MDE – MUNICÍPIOS. Telêmaco Borba, 2006. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SIOPE. **Tabela 19B - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** - MDE – MUNICÍPIOS. Telêmaco Borba, 2007. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SIOPE. **Tabela 19B - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** - MDE – MUNICÍPIOS. Telêmaco Borba, 2008. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SIOPE. **Tabela 19B - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** - MDE – MUNICÍPIOS. Telêmaco Borba, 2009. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SIOPE. **Tabela 10.2 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** - MDE – MUNICÍPIOS. Telêmaco Borba, 2010. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SIOPE. **Tabela 10.2 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** - MDE – MUNICÍPIOS. Telêmaco Borba, 2011. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SIOPE. **Tabela 10.2 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** - MDE – MUNICÍPIOS. Telêmaco Borba, 2012. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SIOPE. **Tabela 8.2 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** - MDE – MUNICÍPIOS. Telêmaco Borba, 2013. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SIOPE. **Tabela 8.2 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** - MDE – MUNICÍPIOS. Telêmaco Borba, 2014. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SIOPE. **Tabela 8.2 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE – MUNICÍPIOS.** Telêmaco Borba, 2015. Disponível em: <<https://www.fnnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

TELÊMACO BORBA. **Lei Municipal n. 1670, de 15 de maio de 2008.** Dispõe sobre a realização de audiências públicas da educação no município de Telêmaco Borba e dá outras providências. Telêmaco Borba: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

TELÊMACO BORBA. **Lei Municipal n. 2024, de 21 de janeiro de 2014.** Dispõe sobre o plano plurianual do município de Telêmaco Borba, estado do Paraná, para o período de 2014 a 2017. Telêmaco Borba: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 08 jan. 2017.

TELÊMACO BORBA. **Lei Municipal n. 2145, de 03 de maio de 2016.** Altera o artigo 2º da lei nº 1670 de 15 de maio de 2008 – que dispõe sobre a periodicidade da realização de audiência pública, e das outras providências. Telêmaco Borba: Câmara Municipal de Telêmaco Borba, 2016a. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

TELÊMACO BORBA. **Ofício n. 013/2016-GP-REQ, de 9 de março de 2016.** Telêmaco Borba: Poder Executivo, 2016. Disponível em: <<http://www.telemacoborba.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

Recebido em: 16.10.2017

Revisões em: 20.02.2018

Aprovado em: 14.03.2018

Marina Feldman possui graduação em jornalismo (2012), especialização em docência na educação infantil (2013) e mestrado em educação (2017), todos pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente é aluna de doutorado na Universidade Rutgers em Nova Jérsei, nos Estados Unidos, onde atua como assistente de docência na Escola de Educação.

Adriana Aparecida Dragone Silveira é pedagoga pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) em 2000, com mestrado (2006) e doutorado (2010) em educação pela Universidade de São Paulo (USP). É professora adjunta da Universidade Federal do Paraná, e atualmente pesquisadora visitante no Teachers College, da Universidade de Columbia, em Nova Iorque.