

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ANA PAULA BOESSIO

PADRÕES DE VARIAÇÃO E DETERMINANTES DA JUDICIALIZAÇÃO DA  
EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
(2011-2016)

PORTO ALEGRE — 2021

ANA PAULA BOESSIO

PADRÕES DE VARIAÇÃO E DETERMINANTES DA JUDICIALIZAÇÃO DA  
EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
(2011-2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Luciano da Ros.

PORTO ALEGRE — 2021

### CIP - Catalogação na Publicação

Boessio, Ana Paula  
PADRÕES DE VARIAÇÃO E DETERMINANTES DA  
JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (2011-2016) / Ana Paula  
Boessio. -- 2021.  
78 f.  
Orientador: Luciano da Ros.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Judicialização da Educação Infantil. 2. Creches.  
3. Poder Judiciário. 4. Fatores Associados. 5.  
Judicialização das Políticas Públicas . I. da Ros,  
Luciano, orient. II. Título.

ANA PAULA BOESSIO

PADRÕES DE VARIAÇÃO E DETERMINANTES DA JUDICIALIZAÇÃO DA  
EDUCAÇÃO INFANTIL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
(2011-2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Porto Alegre, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Dr. Luciano Da Ros.  
UFRGS / UFSC

---

Professora Dr.<sup>a</sup> Letícia Maria Schabbach.  
UFRGS

---

Professora Dr.<sup>a</sup> Lúgia Mori Madeira.  
UFRGS

---

Professora Dr.<sup>a</sup> Vanessa Elias de Oliveira.  
UFABC

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e aos professores por todo o aprendizado e pela oportunidade. Agradeço, também, ao curso de Bacharelado em Políticas Públicas pelo imenso aprendizado e pela base teórica e metodológica que tornaram o mestrado muito mais leve. Sou grata pelo aprendizado que tive nas duas oportunidades, pois, além de proporcionar uma espetacular vivência acadêmica, me proporcionaram uma descoberta pessoal.

Agradeço ao meu orientador, por todo o conhecimento dividido, pela paciência e pelo grande exemplo de pessoa e professor; também pela oportunidade de estudar um tema pouco abordado, mas de grande importância para o país, para o estado e para mim. Agradeço pelas oportunidades e pela confiança.

Agradeço a minha família pelo apoio incondicional. À minha mãe, pelo exemplo de mulher e guerreira e, por sempre, me apoiar e incentivar a seguir em frente e em busca dos meus objetivos e sonhos.

Agradeço, principalmente ao André, meu companheiro de vida, por toda a paciência, calma e ajuda incondicional que recebi nesses últimos meses. E por sempre me incentivar a ir até o fim e não desistir. Você foi fundamental nessa jornada. Minha eterna gratidão e amor.

Aos meus colegas de trabalho e amigos que me incentivaram e apoiaram durante todo o processo.

## RESUMO

No Brasil, a judicialização da educação infantil deriva largamente da promulgação da Constituição de 1988, que expandiu os direitos sociais, permitiu a criação de uma legislação própria sobre o tema e, paralelamente, ampliou o acesso ao Poder Judiciário. Apesar de avanços no acesso à creche, o país ainda apresenta um elevado déficit de atendimento. Com isso, os municípios viram o número de litígios sobre o tema aumentar drasticamente nos últimos anos. Diante deste fenômeno, esta pesquisa realizou um estudo ecológico sobre as ações judiciais referentes à concessão de vagas em creches nos municípios gaúchos, investigando os fatores associados à variação na judicialização da educação infantil no período de 2011 a 2016, em municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Os dados referentes às ações foram extraídos do sítio eletrônico do Tribunal de Justiça Estadual. Os dados sobre as demais variáveis foram extraídos de outras fontes oficiais. A variável dependente é o número de ações propostas por município e por ano no período analisado. As variáveis independentes são: taxa de matrícula em creche no município, presença do Ministério Público, presença da Defensoria Pública, se o município é ou não comarca, taxa de promotores no município, atuação do tribunal de contas, estimativa populacional, população de 0 a 3 anos, estabelecimentos públicos, estabelecimentos privados, PIB per capita e IDESE. Para testar os fatores associados ao número de ações, foi utilizado dois modelos de regressão: o modelo binomial negativa com zeros inflacionados e o modelo de mínimos quadrados ordinários. A partir desses modelos foram identificados onze fatores associados à variação no número de ações: Taxa de Matrícula em Creche, Comarca, Presença da Defensoria Pública, Presença do Ministério Público, Taxa de Promotores, Atuação do TCE, Estabelecimentos Públicos, Estabelecimentos Privados, População de 0 a 3 anos, Estimativa Populacional e PIB per capita.

**Palavras-chave:** Judicialização da Educação Infantil. Creches. Poder Judiciário. Fatores Associados.

## ABSTRACT

In Brazil, the judicialization of early childhood education was consolidated with the promulgation of the 1988 Constitution, which expanded social rights, allowed the creation of specific legislation on the subject and, in parallel, increased access to the Judiciary. Despite advances in guarantees of the access to daycare, the country still has a large deficit in attendance at this stage. As a result, municipalities have seen the number of lawsuits on this issue increase dramatically in recent years. In view of this phenomenon, this research carried out an ecological study on the lawsuits related to the granting of spots in daycare centers in the municipalities and investigated factors associated with the variation patterns of the judicialization of early childhood education in the period from 2011 to 2016 in the State of Rio Grande do Sul. The data referring to the lawsuits were extracted from the website of the State Court of Justice and those referring to the independent variables from other official sources. The dependent variable is the number of lawsuits proposed by municipality and year in the period analyzed. The independent variables include daycare attendance rate, presence of the Public Ministry, county, presence of a public defender office, performance of the court of auditors, rate of prosecutors, enrollment rate, private establishments, public establishments, PIB per capita and IDESE. To identify the associated factors two models were used: a zero inflated negative binomial regression model and ordinary least squares model. Based on these models, eleven factors were identified associated with the variation in the number of lawsuits: Enrollment Fee in Nursery, County, Presence of the Public Defender's Office, Attendance of the Public Prosecutor's Office, Promoters Fee, TCE Performance, Public Establishments, Private Establishments, Population from 0 to 3 years, Population Estimation and PIB per capita.

**Keywords:** Judicialization of Early Childhood Education. Daycare centers. Judicial power. Associated factors.

## LISTA DE FIGURAS

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| Figura 1 – Matriz de Correlação..... | 54 |
|--------------------------------------|----|



## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 – Operacionalização das hipóteses.....   | 32 |
| Quadro 2 – Hipóteses específicas suportada por, pelo menos, um modelo, suportadas pelos dois modelos ou não suportadas..... | 64 |

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 – Estatística descritiva da variável dependente e das variáveis independentes numéricas.....             | 51 |
| Tabela 2 – Estatística descritiva das variáveis independentes dicotômicas.....                                    | 53 |
| Tabela 3 – Modelo de Regressão Binomial Negativa com Zeros Inflacionados para o número de ações.....              | 56 |
| Tabela 4 – Modelo de Regressão Binomial Negativa com Zeros Inflacionados para zeros verdadeiros e excessivos..... | 58 |
| Tabela 5 – Modelo de Regressão de Mínimos Quadrados Ordinários.....   | 59 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 – Número de municípios avaliados pelo Tribunal de Contas do Estado entre 2011 a 2016..... | 38 |
| Gráfico 2 – Número de ações por ano.....  | 40 |
| Gráfico 3 – Taxa de matrículas de crianças de 0 a 3 anos entre 2011 a 2016.....                     | 42 |
| Gráfico 4 – Percentual de municípios com apontamentos em auditorias do TCE.....                     | 46 |
| Gráfico 5 – Evolução do número de creches públicas entre 2011 a 2016.....                           | 48 |
| Gráfico 6 – Número de estabelecimentos privados entre 2011 a 2016.....                              | 49 |

## LISTA DE ABREVIATURAS

AIC – Critério de Informação de Akaike

CAOIJEFAM – Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

DEE – Departamento de Economia e Estatística

FEE – Fundação de Economia e Estatística

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

MEC – Ministério da Educação

MQO – Modelo de Regressão de Mínimos Quadrados Ordinários

MPE – Ministério Público Estadual

PDE – Plano de Desenvolvimento da educação

PIB – Produto Interno Bruto

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                   | <b>14</b> |
| <b>2</b> | <b>REVISÃO DA LITERATURA E REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>  | <b>18</b> |
| 2.1      | A EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA COMO UM DIREITO .....        | 18        |
| 2.2      | A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....               | 21        |
| 2.3      | DELIMITANDO A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....   | 26        |
| 2.4      | ESTUDO ECOLÓGICO E FORMULAÇÃO DE HIPÓTESES .....         | 30        |
| <b>3</b> | <b>METODOLOGIA.....</b>                                  | <b>36</b> |
| 3.1      | OBJETO DA PESQUISA.....                                  | 36        |
| 3.2      | COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....                           | 37        |
| 3.3      | VARIÁVEIS.....   | 39        |
| 3.3.1    | Variável Dependente.....                                 | 39        |
| 3.3.2    | Variáveis Independentes.....                             | 41        |
| <b>4</b> | <b>APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>     | <b>51</b> |
| 4.1      | ANÁLISE ESTATÍSTICA DESCRITIVA.....                      | 51        |
| 4.2      | MULTICOLINEARIDADE.....                                  | 53        |
| 4.3      | REGRESSÃO BINOMIAL NEGATIVA COM ZEROS INFLACIONADOS..... | 54        |
| 4.4      | REGRESSÃO DE MÍNIMOS QUADRADOS ORDINÁRIOS.....           | 59        |
| 4.5      | ANÁLISE DAS HIPÓTESES.....                               | 61        |
| <b>5</b> | <b>CONCLUSÕES.....</b>                                   | <b>66</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                  | <b>71</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Antes apequenado ante os poderes Legislativo e Executivo, o Poder Judiciário passou a ocupar lugar importante tanto no processo decisório quanto na implementação das políticas públicas e sociais mundo afora. Longe de ser uma peculiaridade brasileira, trata-se de fenômeno identificado, ainda que com intensidades distintas, em diversos países e que atende por diferentes nomes, tais como “juristocracia” (HIRSCHL, 2004), “regulação judicial da política” (FEREJOHN, 2002) e, mais popularmente, “judicialização da política” (TATE e VALLINDER, 1995).

No Brasil, esta transformação foi iniciada ao longo da década de 1980 e se consolidou, sobretudo, como resultado da promulgação da Constituição de 1988, que aliou expressiva expansão de direitos individuais e sociais, por um lado, ao fortalecimento das instituições do sistema de justiça, por outro (ARANTES, 1997). Como efeito dessa nova perspectiva, um extenso conjunto de estudos foi e segue sendo realizado sobre o tema, conforme várias revisões recentes documentam (CARVALHO, 2007; ENGELMANN, 2017; DA ROS, 2017; DA ROS e INGRAM, 2018).

Ao mesmo tempo em que a nova Constituição expandiu a provisão de parcela significativa dos direitos sociais, ela também redefiniu as relações entre os entes federativos. Este foi o caso da política de educação, cuja gestão, oferta, implementação e manutenção passaram a ser compartilhadas. Com isso, ficou definido que os municípios têm o dever de manter, criar e oferecer, em cooperação técnica e financeira com a União e os Estados, programas e ações para a educação infantil, ao passo que a educação fundamental e média ficou sob responsabilidade dos Estados, e a educação superior restou sob responsabilidade da União.

Apesar de o Brasil apresentar uma legislação abrangente e detalhada para a educação infantil, sua implementação ainda é muito desigual. Somada aos desafios apresentados durante a construção e posterior implementação dessa política pública, os municípios apresentam diferenças geográficas, econômicas, administrativas, sociais e demográficas que resultam em ações muito distintas, tendo dificuldade em superar o problema de falta de vagas e, muitas vezes, gerando o maior uso dos tribunais como forma de garantir o acesso ou o financiamento

público de vagas. Isso é especialmente verdadeiro na etapa creche, que compreende a faixa etária de 0 a 3 anos<sup>1</sup>.

De acordo com o Censo Escolar da Educação Básica de 2019 (INEP/MEC, 2020), o Brasil contava com 114.851 escolas de educação infantil. Desse total, 89,1% atendiam a etapa referente a pré-escola e 62,2% a etapa creche. Entre 2015 a 2019, o número de escolas com a etapa creche cresceu 12,9%. No mesmo período houve um aumento de 12,6% no número de matrículas na educação infantil, atingindo, aproximadamente, 9 milhões de estudantes em 2019. De acordo com o documento, a etapa creche foi a que teve o maior aumento das matrículas (23,2%). Com relação às redes que atendem tal demanda, as matrículas se concentram, sobretudo, na rede municipal (71,4%). As matrículas da rede privada correspondem a 27,9% da oferta e se subdividem em instituições particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas conveniadas com o poder público. Outro ponto analisado é referente à localização das escolas: apenas 10,5% das matrículas da educação infantil estão localizadas em zonas rurais e 96,8% dessas matrículas são atendidas pela rede pública. Entretanto, ao comparar as matrículas na zona rural, nota-se que apenas 6,7% das matrículas são referentes a creches.

Assim, apesar do aumento gradual no número das matrículas na etapa creche, o país ainda não atingiu a sua universalização. Como resultado da falta de vagas e de acesso, muitas famílias passaram a recorrer ao sistema de justiça como meio de buscar garantir a concessão de vagas na rede municipal ou custeada pela administração pública. Com isso, o Poder Judiciário passou a ser acionado para resolver esse tipo de questão. Trata-se, como a literatura demonstra, de mais uma expressão do fenômeno da judicialização das políticas públicas no Brasil (TAYLOR, 2007 e OLIVEIRA, 2019). Assim, e a exemplo do que ocorre com outros direitos sociais, a judicialização da educação infantil vem se tornando fenômeno crescente no país.

Por judicialização da educação infantil compreende-se o processo pelo qual o Poder Judiciário é formalmente acionado a decidir sobre a obrigação do poder público de fornecer bens e serviços da política de educação infantil alegadamente ante a recusa do poder público de fazê-lo. Desta forma, questões outrora decididas apenas pelos Poderes Executivo e Legislativo passaram a ser objeto de decisão

---

<sup>1</sup> Cabe esclarecer que a educação infantil consiste na educação de crianças de 0 a 5 anos, ou seja, é a definição geral dessa etapa escolar. Já a “etapa creche” trata da educação de crianças de 0 a 3 anos.

também do Poder Judiciário, aumentando o escopo de temas e assuntos abordados pelo ente (TAYLOR, 2007; HIRSCHL, 2008; DA ROS, 2017).

Apesar do grande número de estudos sobre a judicialização de políticas públicas no Brasil, os trabalhos se concentram no direito à saúde. Há, como resultado disso, uma enorme literatura nas áreas de Ciências Sociais, Direito e Ciências da Saúde a esse respeito (BIELH, 2008; BARROSO, 2008 e 2009; DINIZ, 2009; WANG, 2009; FERRAZ e VIEIRA, 2009; BORGES e UGÁ, 2010; MENICUCCI e MACHADO, 2010; ALMEIDA, MELO e SOUZA, 2011; MARQUES, MELO e SANTOS, 2011; SILVA e TERRAZAS, 2011; TRAVASSOS *et al*, 2013; ENGLEMAN e CUNHA FILHO, 2013; MEDEIROS, DINIZ e SCHWARTZ, 2013; LEITÃO *et al*, 2014; WANG *et al*, 2014 e 2020; DINIZ, MACHADO e PENALVA, 2014; SILVEIRA, 2015; DE VASCONCELOS, 2020). Essa, por sua vez, vem se debruçando sobre um conjunto crescentemente especializado de temas, incluindo os perfis dos requerentes, a participação de outras instituições do sistema de justiça (e.g., Defensoria Pública, Ministério Público) nesses casos, as taxas de sucesso das demandas junto ao Poder Judiciário, os argumentos utilizados pelos magistrados para decidir esses casos, e os impactos orçamentários das decisões, por exemplo.

Paralelamente, outros direitos sociais que também foram constitucionalizados em 1988 não parecem ter recebido igual atenção até o momento. Embora não seja única, este parece ser o caso da educação infantil. Ainda assim, há um conjunto recente de trabalhos – de áreas como Ciências Sociais, Direito e Educação – que tem se dedicado a pesquisar a judicialização da educação infantil. Entre outros, estes estudos incluem Silveira (2011), Brandão (2015), Corrêa (2014), Cury e Amaral (2014), Freitas (2016), Garcia (2017), Marchetti e Oliveira (2013), Rodrigues e Oliveira (2017), Silveira (2011), Santos (2014) e Oliveira (2011).

Esses trabalhos, contudo, são predominantemente descritivos e se constituem especialmente em estudos de caso, focados em um único município ou estado. Dessa forma, a literatura é, ainda, relativamente tímida em relação à análise tanto dos níveis de variação existentes na judicialização dessa política pública específica como dos fatores que conduziram ao maior ou menor número de ações propostas contra cada município. Isso, por sua vez, sugere que há espaço para mais estudos sobre o tema com abordagem comparativa (subnacional inclusive) que sejam capazes de investigar esse fenômeno não apenas do ponto de vista descritivo, mas também dos seus determinantes. Esta pesquisa, portanto, almeja



contribuir para o preenchimento dessas lacunas na literatura, a partir de uma análise das ações propostas demandando a concessão de vagas em creches nos municípios do estado do Rio Grande do Sul, tanto do ponto de vista descritivo como inferencial. Busca-se, com isso, realizar o levantamento do número de ações propostas nessa área, por município e por ano, e identificar os fatores associados à variação no número de demandas judiciais.

Isto posto, o presente trabalho está dividido em cinco capítulos, incluindo essa introdução. Após, realiza-se a revisão da literatura e estabelece-se o referencial teórico que orienta o trabalho e as suas hipóteses. Em seguida, apresenta-se a metodologia do trabalho. Posteriormente, realiza-se a análise e discussão dos resultados. Conclui-se, por fim, com uma síntese dos achados e apontamentos para pesquisas futuras.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA E REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é apresentar e analisar os marcos teórico e conceitual dos temas abordados na dissertação, bem como apresentar as hipóteses que orientam essa pesquisa. Assim, ele se divide em quatro seções. Na primeira, apresentamos a revisão da bibliografia voltada à análise do direito à educação infantil, com foco na importância e evolução da Política Nacional de Educação Básica. O propósito dessa revisão é tanto apresentar o estado da arte da literatura como estabelecer um entendimento mínimo sobre o tema, de modo a subsidiar a melhor compreensão da análise realizada. Em seguida, revisamos os estudos direcionados propriamente à judicialização da educação infantil. Posteriormente, desenvolve-se o referencial teórico sobre o tema. Nele, é analisada a literatura sobre a judicialização da política e das políticas públicas no Brasil, adotando-se um conceito minimalista de judicialização da educação infantil. Finalmente, apresentamos o processo da construção das hipóteses, do modelo de estudo adotado e da escolha das unidades de análise.

### 2.1 A EDUCAÇÃO INFANTIL PÚBLICA COMO DIREITO

Resultante de um período de intensa participação política, a Constituição de 1988 refletiu um amplo movimento de proteção de direitos coletivos e da promoção do bem-estar social. Nesse contexto, a preocupação com o tema da educação surgiu como elemento essencial para a erradicação das desigualdades sociais e como um instrumento para a modificação do cenário econômico do país (LIMA, SORATTO e QUEIROZ, 2016). Como efeito, ao longo das últimas duas décadas, o Brasil percorreu um longo caminho almejando o desenvolvimento da educação infantil e sua universalização.

Como resultado da nova Constituição e do processo de construção de um “Estado Social Democrático de Direito” (DUARTE, 2007), tanto a educação básica, de uma forma geral, como a educação infantil, em específico, foram objetos de uma série de avanços legislativos e institucionais, bem como de discussões em todos os âmbitos da federação desde 1988. Assim, pela primeira vez na história

constitucional brasileira, o direito à educação ganhou destaque no campo social e político, e um regime jurídico próprio (DUARTE, 2007).

Por mais que tal direito já houvesse aparecido nas Constituições brasileiras desde 1934, só a partir da atual Constituição que a educação passou a ter mecanismos que a regulamentassem, criando, dessa maneira, uma nova relação entre justiça e educação (OLIVIERA, DA SILVA e MARCHETTI, 2018).

Amplamente, a Constituição de 1988 definiu, em seu art. 205, que

a educação [é] direito de todos e dever do Estado e da família, [e que] será 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.

Com efeito, a educação passou a ser tratada – tanto nos círculos jurídicos como entre os especialistas da área – como um direito fundamental social, considerado essencial para a dignidade coletiva e pessoal do indivíduo. A obrigatoriedade do Estado em garantir o direito ao acesso universal e de qualidade à educação infantil está disciplinada no art. 208 da Constituição de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069) de 1990, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394) de 1996, na Emenda Constitucional nº 53 de 2006, na lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Lei n. 11.494 de 2007), na Resolução nº 6, de 2007 que instituiu o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005) de 2014 e na Lei nº 13.257, de 2016, que dispõe sobre o Marco Legal da Primeira Infância.

A partir de 1988 e com forte impulso legislativo nos anos seguintes, portanto, a educação, de forma mais ampla, e a educação básica em particular passaram a ser reconhecidas como um direito da criança e um dever do estado. Com isso, a Educação Básica no Brasil deixou de estar vinculada à política de assistência social e passou a se constituir enquanto uma política pública própria de caráter nacional, tendo a Constituição apresentado os princípios e normas de universalidade, bem como os vetores gerais que se aplicam ao processo educacional (SCHABBACH e RAMOS, 2017; BARROS, 2008). Neste sentido, considerando a trajetória histórica das políticas sociais no Brasil, a Constituição de 1988 avançou tanto em relação à

afirmação desses direitos sociais como na afirmação da responsabilidade pública de os garantir (FARENZENA e LUCE, 2014). Com a nova Constituição, a política de educação brasileira passou a ser formada pela educação básica e superior. Ao passo que a primeira abrange ensino infantil, fundamental e médio, a última é composta pela graduação e pós-graduação.

Para Cury (2008), a educação básica passa a ser um direito e dever do Estado ao se apresentar como um bem público, de caráter próprio e que visa a busca por uma cidadania consciente e uma maior qualificação profissional. Com isso, essa etapa tem a capacidade de modificar o status quo e diminuir as desigualdades presentes no país desde a sua fundação. Assim, a educação básica passa a ser vista “como princípio conceitual, genérico e abstrato” (PACHECO e SOARES, 2020, p. 19), que ajuda a administrar e a organizar, por meio de uma ação política específica, as novas bases educacionais. Para Cury e Amaral (2014), a construção de uma sociedade livre, justa, solidária e igualitária tem na educação básica seu alicerce.

A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar. Resulta daí que a educação infantil é a raiz da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento. É dessa visão holística de “base”, “básica”, que se pode ter uma visão consequente das partes (CURY, 2008).

Com relação à divisão de competências, o art. 211 da Constituição também determina que compete a todos os entes federativos – i.e., União, Estados, Distrito Federal e Municípios – legislar a respeito da educação. À União cabe, exclusivamente, legislar sobre as bases e diretrizes referentes às políticas de educação como um todo. Ainda, à União compete organizar, financiar e exercer as funções supletivas e redistributivas do sistema federal de ensino e das instituições públicas federais. Aos estados cabe a atuação prioritária nos ensinos fundamental e médio. Aos municípios compete atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Com relação às atribuições do Distrito Federal, por fim, cabe a ele atuar tanto no âmbito do ensino fundamental e médio como da educação infantil.

Apesar da determinação de quais funções são responsabilidade de cada esfera, Martins (2009) assinala que mesmo que os entes apresentem áreas e funções de atuação específicas não se dispensa a solidariedade e coordenação

federativa. A nova Constituição teria optado, portanto, por um federalismo cooperativo sob um regime de colaboração recíproco, descentralizado e com funções compartilhadas entre os entes federativos. Os sistemas de ensino passaram a usufruir de uma existência legal, ficando a organização e o seu modo de funcionamento sob a esfera da autonomia dos entes federativos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca (CURY, 2008).

Contudo, o processo de implementação desta política pública nacional não vem sendo linear e, tampouco, tem sido capaz de atingir a sua pretendida universalização no ritmo esperado (GOMES, 2017). Nesse sentido, paralelamente ao desenvolvimento de políticas públicas e programas para a educação infantil houve o crescimento da utilização da judicialização como meio de assegurar o acesso à educação infantil pública, principalmente na etapa creche. Para Oliveira, Silva e Marchetti (2018), apesar de a educação infantil ter se tornado uma prioridade, muitos municípios não tiveram recursos suficientes para se adaptar ao novo texto constitucional, resultando na escassez de vagas públicas e no crescimento da demanda judicial voltada à implementação desse direito.

## 2.2 A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

O art. 6º da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup> prevê que a educação é um direito social fundamental. Além de apresentar uma definição abrangente desse direito, a Constituição e as normas regulamentares e legislativas já mencionadas apresentam os aspectos, princípios e objetivos necessários para concretização desse direito. Além de definir os aspectos econômicos, sociais e políticos da educação como um direito, a nova legislação apresentou os parâmetros legais, jurídicos e constitucionais que guiam a atuação dos legisladores, administradores públicos e do Poder Judiciário ao legislar, gerir ou julgar questões envolvendo a implementação e a garantia de acesso às políticas públicas educacionais (DUARTE, 2007).

O papel de destaque conferido aos direitos fundamentais como um todo em nosso sistema desautoriza qualquer tentativa de negar ou esvaziar a natureza jurídica dos direitos sociais, como se estes não fossem verdadeiros direitos, mas meros conselhos ou exortações ao legislador (DUARTE, 2007).

---

2 O artigo 6º determina que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, assistência social aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Para Cury e Ferreira (2009), a partir de 1988, o sistema de justiça passou a exercer funções mais significativas na efetivação do direito à educação, além de inaugurar uma nova relação entre o Poder Judiciário com esse direito recém-consolidado. Essa nova relação se concretizou por meio de ações judiciais em busca da garantia da sua universalização. Para os autores, esse fenômeno ficou conhecido como “judicialização da educação”, isto é, a

intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais, em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprirem-se as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas (CURY e FERREIRA, 2009, p. 3).

Dessa forma, a judicialização da educação infantil é um fenômeno que guarda paralelo com o uso do Poder Judiciário como forma de buscar efetivar outros direitos sociais, especialmente na área da saúde, e que resulta de um desenho institucional que confere amplas atribuições aos magistrados Brasil afora. Aliado à vagueza e à generosidade dos direitos estabelecidos na Constituição de 1988, não vem sendo difícil encontrar entre os magistrados aqueles que sejam simpáticos a essas demandas (ENGELMANN e CUNHA FILHO, 2013; CARVALHO, 2009; PINTO, 2008; LIMA, SORATTO e QUEIROZ, 2016, CORRÊA, 2014). Como resultado, embora a literatura ainda não seja tão prolífica como aquela a respeito do processo de judicialização das políticas de saúde, já há trabalhos sobre essa temática.

Para Muniz (2002, p. 211), a “judicialização da educação” surge “quando aspectos relacionados ao direito à educação passam a ser objeto de análise e julgamento pelo Poder Judiciário”. Com isso, o Poder Judiciário passaria a intervir quando alguma das garantias relacionadas à educação não fossem devidamente atendidas ou implementadas pelos órgãos públicos. Para a autora, a educação é um dos deveres fundamentais sobre a tutela do Estado; assim, se ela não é implementada ou implementada de maneira incompleta, acaba gerando a possibilidade de uma ação judicial e/ou da punição ao ente público responsável.

Madeira (2014) aponta que as principais ações judiciais relacionadas à educação, propostas em diferentes instâncias do Poder Judiciário, são referentes às políticas afirmativas para o ingresso em instituições públicas de ensino superior e a exigência de atendimento em creches e pré-escolas. Com relação ao

posicionamento das cortes e tribunais nestes últimos casos, os argumentos levantados pelos operadores do direito se concentram na necessidade da atuação judicial para a execução de políticas públicas constitucionalizadas em casos nos quais o poder público for considerado omissivo ou negligente. Ainda assim, nesses casos haveria maior flexibilização dos critérios orçamentários e financeiros da política, não prevalecendo a tese da “reserva do possível” eventualmente aplicada a outros casos semelhantes.

Silveira (2011), por sua vez, apresenta a discussão acerca da judicialização da educação analisando a literatura sobre o tema, bem como as decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no período de 1991 a 2008. Com base nesses dados, a autora demonstra que os conflitos judiciais mais frequentes em seu levantamento se referem à solicitação de vagas na educação básica e a conflitos relacionado a temas que impedem a permanência dos alunos nas escolas (e.g., violação às normas escolares, evasão escolar). Com os resultados obtidos em sua análise, a autora conclui que até 1995 as demandas não apresentam uma uniformidade e as decisões se concentram, sobretudo, no controle das mensalidades na rede privada. Porém, com a aprovação das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, teria havido um crescimento dos litígios. Outro achado apresentado pela autora é o elevado número de processos em anos específicos (1998, 2006, 2007 e 2008), derivado de episódios em que o poder público teria criado e publicado atos que dificultariam ou impediriam a garantia do direito à educação.

Em outra pesquisa, Silveira (2017) mapeou as decisões julgadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná referentes à educação no período de 1995 a 2014. Para a autora (2017, p. 2), a “judicialização da educação é compreendida como deslocamento da discussão dos conflitos educacionais das arenas tradicionais, legislativo e executivo, para as instituições do Sistema de Justiça”. A autora analisou a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário como forma de entender como o processo de judicialização influencia na expansão do direito à educação. Ao apresentar os resultados, Silveira aponta que a maioria das ações são demandas individuais e por meio de mandado de segurança. Já as ações coletivas representariam um percentual pequeno da demanda. A autora também destaca que as demandas judiciais que buscam garantir a matrícula na educação infantil têm, por sua vez, contribuído para a ampliação do acesso à creche e à pré-escola.

Igualmente, destaca o papel desempenhado pelo Ministério Público como um ator estratégico na pauta do direito à educação.

A pesquisa desenvolvida por Marchetti e Oliveira (2013) investigou as interações entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e os atores do sistema de justiça envolvendo as demandas por vagas em creches públicas. Os autores concluem que a judicialização da educação infantil é similar à de outras políticas públicas: somando-se a constitucionalização à crescente percepção da via judicial como um caminho legítimo e de fácil acesso para a garantia dos direitos sociais, o Poder Judiciário passou a interagir mais com o Poder Executivo na definição das prioridades dos governos. Essa interação, por sua vez, aconteceria a partir de duas estratégias possíveis do Executivo diante das decisões judiciais: uma política e outra judicial. Ao passo que na primeira o Executivo reagiria às decisões judiciais se organizando para cumpri-las, na segunda ele se mobilizaria para evitá-las. No caso examinado, a primeira estratégia seria a mais utilizada, sugerindo uma importante capacidade de o Judiciário interferir sobre a formulação da agenda das políticas públicas. Tal agenda acabou impactada pelas decisões judiciais, seja pela obrigação dos governos de fazerem mais ou pela sua influência na implementação de novas políticas e programas relacionados à educação infantil.

De forma semelhante ao estudo anterior, Cury e Amaral (2014) têm como objetivo analisar o protagonismo da população de Minas Gerais ao provocar o Poder Judiciário a deliberar sobre litígios relacionados ao direito à educação básica. Para isso, os autores apresentam os resultados obtidos a partir dos dados extraídos das decisões judiciais proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais no período de 1999 a 2013. Os autores observaram o crescimento praticamente contínuo da demanda pela intervenção do judiciário na educação básica. Outro ponto observado é que, ao não contar com um regramento jurídico específico ao julgar as matérias referentes ao direito à educação, o sistema de justiça teria criado mecanismos próprios que possibilitam o julgamento de tais matérias por meio de analogias, diretrizes e princípios gerais do direito e das leis.

Em sentido semelhante aos anteriores, Freitas (2016) apresenta os resultados de levantamento das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em casos envolvendo o direito à educação no período de 1998 a 2013, analisando o tipo de ação proposta, o perfil do autor da ação e a análise das decisões no que se refere à influência dos processos sobre a criação de vagas escolares no município



de São Paulo. Com base em 299 processos julgados no período, o trabalho concluiu que os direitos pleiteados foram concedidos em todos os casos, ainda que os julgamentos tenham se iniciado apenas em 2001. Coerente com os trabalhos sobre a judicialização da saúde, a autora observa que as decisões dos juízes apresentaram a educação como um direito constitucional fundamental absoluto, cuja provisão seria de responsabilidade do estado e da família, assegurado por lei. O caso mais emblemático foi a condenação, em 2013, que obrigou o município a disponibilizar 150 mil vagas na educação infantil até 2016.

Oliveira e Rodrigues (2017) investigaram como a judicialização da política de educação infantil pode gerar inúmeras distorções para a gestão pública e para a sociedade como um todo, a partir de um exame detalhado no município de São Bernardo do Campo, em São Paulo. A pesquisa não se limitou a observar somente o processo de judicialização, mas analisou também como o Poder Executivo municipal vem respondendo diante do intenso número de liminares exigindo vagas. Em conclusão, os autores afirmam que a maior conscientização da população quanto aos seus direitos, o acesso das mães ao mercado de trabalho, o processo de surgimento da Defensoria Pública e fortalecimento institucional do Ministério Público parecem ser variáveis promissoras para compreender o processo de judicialização da educação infantil.

A pesquisa desenvolvida por Oliveira, Silva e Marchetti (2018) visa compreender o relacionamento entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo no que diz respeito à educação infantil, bem como refletir sobre a influência do sistema de justiça nas políticas públicas destinadas à educação infantil e ao acesso a vagas nas creches. Ao analisar as medidas adotadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo ao ser acionada judicialmente, os autores afirmam que o Poder Executivo, majoritariamente, organizou-se para cumprir as decisões judiciais, mas não apresentou medidas preventivas. Dessa forma, os autores afirmam que a agenda política foi impactada pelas decisões judiciais ao obrigar os governantes a criarem e a implementarem mais rapidamente políticas públicas destinadas à educação infantil.

Indo além da análise dos casos julgados pelo Poder Judiciário e da viabilização das vagas por meio da judicialização, Brandão (2015) busca compreender como os diretores das escolas lidam com as demandas encaminhadas. Ao fim da pesquisa, a autora apresenta temas recorrentes entre os

diretores, entre eles: a necessidade de políticas públicas mais efetivas para a ampliação e reorganização da estrutura escolar; a judicialização como um instrumento para a concretização do direito da criança à vaga e ao desenvolvimento pleno; a necessidade de uma boa relação entre as famílias e as escolas e a necessidade de condições mínimas entre os profissionais e as crianças visando um cuidar e educar de qualidade. Neste sentido, ainda, merece destaque o trabalho de Garcia (2017), que analisa o papel desempenhado pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e seus agentes no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios de Caxias do Sul e Passo Fundo. Com os dados coletados, a autora identificou as mudanças institucionais e as percepções dos agentes diante das questões envolvendo a educação infantil. Entre elas, é possível citar a criação do cargo de promotor regional com atribuições específicas ao direito coletivo à educação e a mudança do tipo de fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas. Com relação à percepção dos gestores, a autora cita o consenso sobre a importância da educação infantil como uma política de proteção.

O escopo desta revisão recai, sobretudo, nos trabalhos que possuem uma dimensão empírica clara. A partir da análise, é possível concluir que há um incipiente, embora crescente, número de trabalhos que formula hipóteses sobre os fatores ou condicionantes que conduziriam aos diferentes níveis de judicialização da educação infantil. Os trabalhos citados, contudo, se concentraram fundamentalmente em descrever as demandas existentes, os padrões decisórios do Poder Judiciário e os impactos dessas decisões na administração pública municipal. Uma das raras exceções a essa tendência é o trabalho de Oliveira e Rodrigues (2017), que busca ir além da análise da relação entre os dois poderes e sugere fatores que poderiam ajudar a explicar a variação na demanda de educação infantil pela via judicial. Ainda assim, parecem inexistir testes sistemáticos dos fatores que afetariam os próprios níveis de judicialização. Antes de isso ser um problema, essa relativa escassez gera uma oportunidade para se examinar os fatores que induziram a maior ou menor intensidade no número de ações referentes à judicialização da educação infantil. O objetivo desta dissertação é, justamente, o aprofundamento na análise de forma mais sistematizada a partir da análise do impacto de variáveis tipicamente “ecológicas” sobre os níveis de judicialização. Com isso em vista, as duas próximas seções buscam apresentar a literatura sobre o tema de modo a

formular hipóteses que subsidiem a análise empírica a ser realizada e detalhada nos capítulos posteriores.

### 2.3 DELIMITANDO A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A literatura sobre judicialização da política e das políticas públicas no Brasil, outrora limitada a um grupo relativamente pequeno de pesquisadores, hoje apresenta vasta e diversificada produção. Em larga medida, tal fato resultou do crescimento da utilização dos tribunais como meio de garantir a efetivação das leis e dos direitos previstos na Constituição de 1988. Particularmente, a profunda reconfiguração pela qual passaram as várias instituições do sistema de justiça desde então – incluindo a expansão de mecanismos de controle difuso e concentrado de constitucionalidade das leis, o estabelecimento de novos órgãos judiciais (e.g., juizados especiais cíveis e criminais, Superior Tribunal de Justiça), a refundação *de facto* de outras instituições (e.g., Ministério Público) e a maior autonomia orçamentária e administrativa desses entes, entre várias outras mudanças – alteraram drasticamente seu nível de influência política, lançando-as ao centro da maioria dos debates politicamente salientes no país ao longo das últimas décadas (DA ROS e TAYLOR, 2019, DA ROS e INGRAM, 2018).

Nos últimos anos, cresceu significativamente no Brasil o debate sobre a atuação do Poder Judiciário em relação às atividades dos Poderes Executivo e Legislativo em todas as fases do processo de produção de políticas públicas (policy making process), seja em relação à elaboração e à implementação, seja sobre a percepção de inação ou abusos porventura cometidos por esses Poderes. Na última década e meia, foram várias as pesquisas, os artigos e as teses que se debruçaram sobre o tema. Por isso, podemos dizer que as análises do fenômeno da judicialização da política e das políticas públicas são muito mais robustas hoje do que há 15 anos (OLIVEIRA, SILVA e MARCHETTI, 2018).

Apesar do crescimento do número de estudos sobre o tema, obviamente ainda há lacunas a serem preenchidas e pontos de desencontro entre os pesquisadores. Entre estes, um ponto pouco consensual é o próprio conceito de “judicialização” da política e/ou das políticas públicas. Como resultado, o conceito oscila na literatura. Ora ele é entendido como a *transferência* de poder decisório dos poderes representativos ao Poder Judiciário, ora como a *expansão* das atribuições formais deste poder, ora como o *comportamento dos magistrados* de avocar a si

temas antes fora de sua competência, ora, ainda, como *adoção de procedimentos judiciais* por instituições não judiciais, entre várias outras definições presentes tanto na literatura brasileira como comparada (TATE e VALLINDER, 1995; MACIEL e KOERNER, 2002; CARVALHO, 2004; OLIVEIRA, 2005; HIRSCHL, 2008).

Para fins deste trabalho, adota-se um conceito minimalista de judicialização e, em meio a ele, de judicialização da educação infantil: esta é a propositura de ações junto ao Poder Judiciário requerendo a obrigação do poder público de fornecer bens e serviços na área da política de educação infantil, especificamente relacionados à etapa creche. Neste sentido, entendido como a propositura de ações, o conceito adquire conotação mais restrita e, por isso, mais objetiva. Isso, por sua vez, permite localizá-lo de forma mais clara em meio às várias agendas de pesquisa que envolvem o estudo de instituições judiciais. Dada a amplitude e a diversidade dos estudos sobre estas instituições, estes podem ser classificados – ainda que arbitrariamente – em quatro categorias abrangentes: a) construção e desenho institucional; b) acesso; c) comportamento judicial; e d) impacto (INGRAM, 2015; DA ROS, 2017; DA ROS e INGRAM, 2018, HILBINK e INGRAM, 2019; VOLCANSEK, 2019). De acordo com esta classificação, estudos sobre judicialização da política e das políticas públicas podem ser localizados especialmente no segundo grupo, conforme detalhado abaixo.

Pesquisas sobre construção e desenho institucional envolvem explicar quais são as atribuições formais das instituições judiciais, bem como o processo por meio do qual elas vieram a tê-los. Em síntese, elas indagam: quais são e de onde vêm os poderes formais das instituições judiciais? Exemplos dessa abordagem aplicados ao Brasil incluem a evolução do sistema de controle de constitucionalidade das leis que resultou em seu desenho híbrido atual (ARANTES, 1997), as decisões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 a respeito dos poderes do Supremo Tribunal Federal (KOERNER e FREITAS, 2013) e a reforma do judiciário na década de 2000 (NUNES, 2010).

Estudos sobre acesso, por sua vez, pressupõem que as instituições judiciais, uma vez em funcionamento, são predominantemente passivas. Assim, eles buscam compreender como, com qual frequência, por meio de quais canais institucionais e por quais tipos de atores elas são acionadas. Indaga-se, em síntese, quem ingressa com ações junto ao Poder Judiciário e quais são as causas desse fenômeno. Pesquisas a respeito dos perfis dos requerentes de ações diretas de

inconstitucionalidade junto ao STF (VIANNA *et al.*, 1999; VIANNA, BURGOS e SALLES, 2007; TAYLOR e DA ROS, 2008) por um lado, e sobre os tipos de demandantes de medicamentos e tratamentos de saúde junto às primeiras instâncias do Poder Judiciário (SILVA e TERRAZAS, 2011; TRAVASSOS *et al.*, 2013), por outro, são exemplos dessas abordagens.

Os trabalhos sobre comportamento judicial, ao seu turno, são a decorrência natural dos imediatamente anteriores. Isto é, uma vez acionados os tribunais, como os magistrados decidem os casos que chegam a eles? No caso, trata-se de entender tanto os padrões gerais de concessão ou não dos pedidos como as taxas de sucessos dos diferentes requerentes, bem como – e crescentemente – quais variáveis são capazes de prever as decisões individuais dos magistrados, de acordo com os chamados modelos atitudinal e estratégico de comportamento judicial, por exemplo (CARVALHO, 2004; OLIVEIRA, 2012; CANELLO, 2016; SILVA, 2016).

Por último, as pesquisas sobre impacto decorrem de todas as anteriores. Ao fim, quais são as consequências – políticas, orçamentárias etc. – das decisões e da atuação do Poder Judiciário mais amplamente? Esse debate tem sido recorrente, por exemplo, no âmbito da judicialização da saúde, com um conjunto significativo de estudos buscando aferir os montantes empenhados pela administração pública em decorrência de decisões judiciais favoráveis às causas (FERRAZ e VIEIRA, 2009; WANG, 2009; WANG *et al.*, 2014). Outros exemplos salientes são os estudos sobre impacto propriamente político das decisões judiciais, com reflexos sobre as regras eleitorais, por exemplo (MARCHETTI, 2008; MARCHETTI e CORTEZ, 2009).

A classificação das pesquisas a respeito de instituições judiciais nessas quatro áreas é, obviamente, artificial. Com efeito, muitos estudos abordam, ao mesmo tempo, mais de uma dessas categorias. Ainda assim, a classificação confere maior clareza ao permitir identificar onde exatamente se inserem as contribuições de cada pesquisa a este corpo crescentemente diversificado de literatura. Por exemplo, a partir dessa classificação é possível perceber que a maioria dos trabalhos sobre judicialização da educação infantil citados na seção anterior aborda a terceira e quarta agendas de pesquisa citadas, a saber, comportamento judicial e impacto, respectivamente. Como resultado, são poucos os estudos que abordam o acesso, especialmente do ponto de vista da identificação de suas covariantes. Neste sentido, como frisado, esta pesquisa busca contribuir especialmente este segundo grupo de

trabalhos. De igual forma, além de uma abordagem descritiva do fenômeno no âmbito dos municípios gaúchos no período estudado, a pesquisa busca testar hipóteses de forma a indagar quais fatores conduziriam à maior ou à menor propositura de ações. A seção abaixo detalha essas hipóteses, focadas em elementos “ecológicos” que influiriam sobre a propositura dessas ações. Esses elementos são complementares àqueles ditos “individuais”, conforme detalhado a seguir.

## 2.4 ESTUDO ECOLÓGICO E FORMULAÇÃO DE HIPÓTESES

Esta pesquisa não busca exatamente descrever a frequência e os tipos de atores responsáveis pelo acionamento do Poder Judiciário, e sim ajudar a identificar quais são os fatores que induzem a maior ou menor propositura de ações. Trata-se de indagar quais são, em outras palavras, os determinantes que influenciam nos padrões de variação da judicialização da educação infantil nos municípios do estado do Rio Grande do Sul. Com isso em mente, o trabalho alinha-se a um conjunto relativamente reduzido de estudos (e.g., TAYLOR e DA ROS, 2008; BOGÉA, 2018), que buscam identificar as razões das variações observadas nesse particular, em vez de mais genericamente aderir ao diagnóstico de que todo crescimento da demanda decorreu, em maior ou menor medida, simplesmente do arranjo institucional que consta na Constituição de 1988. Fosse essa a única explicação, o mesmo nível de demanda judicial existiria em todos os municípios em todas as áreas de políticas públicas e isso claramente não é o caso. O estudo, portanto, busca contribuir para essa agenda de pesquisa que ainda não parece ter sido suficientemente aprofundada na literatura.

Ao mesmo tempo, este estudo se diferencia dos já existentes pela escolha da unidade de análise adotada, uma vez que praticamente todos os estudos que se dedicam ao exame dos perfis das demandas junto ao Poder Judiciário analisaram os processos ou ações judiciais propostas, delas extraíndo o perfil dos requerentes. Eles são assim, exemplos de abordagens “individuais” ao problema de pesquisa. A abordagem proposta nessa dissertação é distinta e complementar àquela. No caso, a unidade de análise são os próprios municípios. A variação a ser explicada nessa dissertação é, portanto, a do número de ações propostas por município no período analisado. Isso significa, portanto, que este se propõe a realizar uma abordagem

“ecológica” sobre os determinantes da judicialização da educação infantil nos municípios do estado do Rio Grande do Sul.

Estudos ecológicos são aqueles que analisam unidades de análise, geralmente de caráter territorial (países, estados, regiões, municípios, bairros, zonas eleitorais etc.), com base em dados agregados, e não individualizados. Em vez de reduzir os fenômenos aos seus “microfundamentos”, estes estudos afirmam existir também condicionantes ambientais do comportamento humano, os quais seriam passíveis de identificação por meio de dados agregados. Desta maneira, embora essa abordagem exponha os resultados ao risco de falácia ecológica, deve-se considerar que este risco decorre, sobretudo, das interpretações dos resultados e não necessariamente dos resultados observados. Trata-se de perceber, em outras palavras, que abordagens ecológicas e individuais formulam perguntas de pesquisa distintas, embora claramente complementares (MORGENSTERN, 1995; MACINTYRE e ELLAWAY, 2000; WAKEFIELD, 2008).

Assim, o presente estudo não se propõe a saber por que alguns *indivíduos* propõem ações ou mais ações junto ao Poder Judiciário do que outros *indivíduos* em casos de educação infantil, e sim por que alguns *municípios* apresentaram mais ações propostas contra eles do que outros *municípios* nessa área de políticas públicas. Quer dizer, ainda que ambas as perguntas sejam complementares na busca por explicações quanto à variação na intensidade ou mesmo quanto à presença de judicialização da educação infantil, eles estão preocupados com classes de fatores determinantes de ordem distinta, decorrentes das diferentes unidades de análise enfatizadas.

No caso, a opção por uma abordagem ecológica decorre da possibilidade que ela dispõe de introduzir com maior facilidade variação na variável dependente. Dito de outra forma, estudos individuais, usualmente focados em processos ou ações judiciais, têm dificuldade em identificar com clareza seu grupo de controle (i.e., os casos de indivíduos que *não* propuseram ações). Disso decorre o caráter quase sempre descritivo desses estudos, que sintetizam as características de indivíduos que, em sua totalidade, propuseram ações junto ao Poder Judiciário. Por sua vez, um estudo ecológico permite que os dados agregados de ações propostas por município supra essa lacuna com maior facilidade, uma vez que há maior variação na demanda judicial, com os municípios apresentando grandes diferenças em relação aos seus padrões de judicialização.

Isto posto, convém frisar que o tipo de estudo adotado e a escolha das unidades de análise não é apenas um recorte metodológico, mas também, em alguma medida teórico – daí a opção por incluir essa discussão nesse capítulo, e não no seguinte. Quer dizer, a opção pela abordagem ecológica tem consequências teóricas, ao mesmo tempo demandando adaptação de variáveis inicialmente pensadas para abordagens individuais e permitindo o teste de variáveis propriamente ecológicas, que por vezes tendem a ser pouco examinadas na literatura. Paralelamente, vale frisar que essas duas abordagens, individual e ecológica, são claramente complementares, uma vez que há hipóteses que podem ser adaptadas de uma abordagem a outra. Por fim, uma vez que essa abordagem acarreta implicações teóricas, ela afeta a construção das hipóteses, novamente de forma complementar às abordagens individuais.

Tendo em vista essa diferença e o fato de que a grande maioria dos trabalhos existentes são individuais e não ecológicos, o trabalho apresenta hipóteses e variáveis que foram adaptadas de um universo ao outro. Isso significa que algumas categorias pensadas inicialmente para fins de análises de ações judiciais individuais foram operacionalizadas de forma a se enquadrar no desenho de pesquisa ecológico ora adotado.

Como um estudo do tipo “causas de um efeito”, que busca maximizar a predição do comportamento da variável dependente (HOLLAND, 1986), esta pesquisa se propõe a testar o impacto de três grupos de variáveis sobre o número de ações judiciais propostas contra cada um dos municípios do estado em relação à provisão de vagas em creches entre 2011 e 2016, conforme detalhado no Quadro 1 a seguir. Cada uma dessas hipóteses gerais subdivide-se em hipóteses específicas, respectivamente detalhadas nas suas variáveis e nos resultados esperados.

Quadro 1 – Operacionalização das hipóteses.

| Hipóteses Gerais                   | Hipóteses Específicas                            | Variáveis Independentes                              | Efeito Esperado |
|------------------------------------|--|--|-----------------|
| H <sub>1</sub> : Demanda potencial | H <sub>1a</sub> : Número de matrículas           | Taxa de matrícula em creches                         | Negativa        |
|                                    | H <sub>1b</sub> : Presença de Defensoria Pública | Se há Defensoria Pública atuando no município ou não | Positiva        |
|                                    | H <sub>1c</sub> : Município sede de Comarca      | Se o município é sede de comarca ou não              | Positiva        |



|   |   |   |          |
|---|---|---|----------|
|   | H <sub>1d</sub> : Presença do Ministério Público                    | Se o município é sede ou tem representante                          | Positiva |
|   | H <sub>1e</sub> : Número de Promotores                              | Taxa de promotores regionais da educação                            | Positiva |
|   | H <sub>1f</sub> : Atuação do Tribunal de Contas do Estado           | Se houve apontamentos em relatórios de auditorias do TCE            | Negativa |
|   | H <sub>1g</sub> : Estimativa Populacional                           | Indica a estimativa da população do município                       | Positiva |
|   | H <sub>1h</sub> : População de 0 a 3 anos                           | Indica a estimativa populacional de crianças de 0 a 3 anos          | Positiva |
| H <sub>2</sub> : Provisão não judicializada da política pública | H <sub>2a</sub> : Estabelecimentos públicos                         | Número total de escolas existentes em creches públicas no município | Negativa |
|   | H <sub>2b</sub> : Estabelecimentos privados                         | Número total de instituições privadas no município                  | Negativa |
| H <sub>3</sub> : Fatores socioeconômicos                        | H <sub>3a</sub> : Nível de desenvolvimento econômico                | PIB per capita do município   | Negativa |
|   | H <sub>3b</sub> : Nível de desenvolvimento socioeconômico municipal | IDESE   | Negativa |

Fonte: Elaborado pela autora.

O primeiro conjunto de variáveis, aglutinado em torno da hipótese (H<sub>1</sub>) relativa ao impacto da demanda potencial sobre a atuação do sistema de justiça, subdivide-se em oito hipóteses específicas, e posteriormente em oito variáveis independentes: taxa de matrículas (H<sub>1a</sub>), presença da Defensoria Pública (H<sub>1b</sub>), município sede de Comarca (H<sub>1c</sub>), presença do Ministério Público (H<sub>1d</sub>), taxa de promotores (H<sub>1e</sub>), atuação do Tribunal de Contas estadual (H<sub>1f</sub>), estimativa populacional (H<sub>1g</sub>) e população de 0 a 3 anos (H<sub>1h</sub>). No caso da hipótese H<sub>1a</sub>, referente a taxa de matrículas, espera-se impacto negativo. Isso ocorreria porque quanto maior a taxa de matrícula, menor seria a demanda judicial. Ao analisar as hipóteses H<sub>1b</sub>, H<sub>1c</sub>, H<sub>1d</sub> e H<sub>1e</sub> relacionadas a atuação e presença do sistema de justiça espera-se encontrar uma correlação positiva, uma vez que os municípios sedes de Comarca e/ou que contam

com uma melhor estrutura jurídica apresentariam demanda maior. Isso, como já retratado na literatura, seria efeito do acesso facilitado, da proximidade com a população interessada e a forte atuação e prestígio do poder judiciário (SILVEIRA, 2017; CURY e AMARAL, 2014; OLIVEIRA e RODRIGUES, 2017). No caso da hipótese  $H_{1f}$ , sobre a atuação do TCE, espera-se um efeito negativo sobre a demanda judicial. Isso ocorreria porque a atuação do TCE aceleraria os processos de criação e concessão de vagas, assim prevenindo a judicialização, ao menos em tese. No caso, os municípios aumentariam sua taxa de provisão para evitar sofrer possíveis penalidades administrativas impostas pelo Tribunal de Contas estadual (MARCHETTI e OLIVEIRA, 2013; OLIVEIRA, SILVA e MARCHETTI, 2018).

O segundo conjunto de variáveis diz respeito à provisão não judicializada da política de educação infantil nos municípios, subdivididas em duas hipóteses com potencial impacto negativo sobre a variável dependente. Dito de outra forma, espera-se que a demanda judicial por educação infantil seja afetada negativamente caso a educação infantil seja ofertada em maior grau pelo município na forma de escolas que tenham vagas destinadas à etapa creche ( $H_{2a}$ ), ou mesmo por vagas existentes no mercado ( $H_{2b}$ ).

Finalmente, o terceiro grupo de variáveis diz respeito às características socioeconômicas e demográficas do município. Ao analisar o impacto dos níveis de desenvolvimento econômico ( $H_{3a}$ ) e socioeconômico ( $H_{3b}$ ), espera-se um impacto negativo. Essas variáveis são, possivelmente, importantes porque afetam tanto os recursos disponíveis aos municípios para provisão de vagas, como a capacidade dos potenciais demandantes de prover esses serviços de forma não pública. Estudo como de Bento, Da Ros e Londero (2020) demonstram o papel importante dessas variáveis, ainda que em outra classe de casos.

Cabe destacar que, como forma de controlar a influência e as possíveis flutuações anuais que não são capturadas pelas variáveis independentes, e por se tratar de dados em séries temporais, foram criadas cinco variáveis *dummies* relativas a cada um dos anos cobertos pela pesquisa (2012, 2013, 2014, 2015 e 2016). O ano de 2011 foi utilizado como a categoria omissa, uma vez que, os dados anuais demonstram um crescimento temporal, como será discutido adiante. Essas variáveis foram utilizadas em todos os modelos testados, como também será discutido oportunamente.

Por fim, cabe ressaltar que algumas variáveis inicialmente cogitadas para a realização desta pesquisa não foram encontradas e, por isso, embora teoricamente promissoras, restaram infelizmente excluídas da análise. São elas: o número de advogados credenciados por município, o número de defensores públicos existentes por município, a existência de convênio entre a rede pública e privada para a provisão de educação infantil, e a existência ou não de outras políticas públicas para a área. Ao passo que as duas primeiras afetam positivamente sobretudo a demanda potencial ( $H_1$ ), as duas últimas afetam negativamente a provisão não judicializada da política ( $H_2$ ). Como infelizmente não foi possível encontrar indicadores seguros para a presença dessas variáveis, elas foram excluídas. Ao mesmo tempo, dada sua plausibilidade teórica, optou-se por mencionar elas aqui de modo a sugerir que futuras pesquisas possam utilizá-las e testá-las, caso consigam obter indicadores seguros delas.

### 3 METODOLOGIA

Este capítulo divide-se em três seções. A primeira delimita o objeto de estudo. A segunda detalha a coleta dos dados. E a última descreve as variáveis utilizadas, incluindo algumas estatísticas descritivas que serão complementadas por outras no capítulo posterior, no qual se apresentam especialmente os resultados das análises multivariadas.

#### 3.1 OBJETO DA PESQUISA

A presente pesquisa foi concebida tendo como objeto as ações judiciais envolvendo a educação infantil, especificamente a garantia de vagas em creches, ajuizadas junto ao Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2011 a 2016. Para tanto, foram utilizados os dados coletados junto ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Nele, junto à pesquisa de jurisprudência, foram coletados os dados relativos aos processos apenas em nível de recurso, no segundo grau, separados por comarcas e, posteriormente, organizados por município de origem.

A opção por tratar dos processos apenas em nível recursal no segundo grau decorre da disponibilidade dessas informações, uma vez não estão disponibilizados os dados de processos em primeiro grau no sistema do tribunal. As informações incluem tanto a existência de apelações em relação às sentenças de primeiro grau como recursos interlocutórios (e.g., agravos de instrumento) em relação a outras decisões, como a concessão de liminares. Embora isso possa introduzir viés não aleatório, trata-se da única amostra disponível a cobrir um número suficientemente grande de casos. Trata-se, portanto, de uma amostra por disponibilidade. Paralelamente, dada a permissividade do sistema recursal, pode-se supor que ao menos uma parte expressiva dos processos de primeiro grau cheguem ao segundo grau, especialmente dada a saliência dos casos. Contribui para essa possibilidade o fato de que o Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul é aquele que exibe a maior taxa de recorribilidade externa, do primeiro ao segundo grau, dentre todos os Poderes Judiciários estaduais do país: ao passo que a média nacional é de 7%, ela atinge 29% no Rio Grande do Sul, sendo, inclusive, dez pontos percentuais superiores ao segundo colocado, o Paraná, onde chega a 19% (CNPJ, 2018, p. 120).

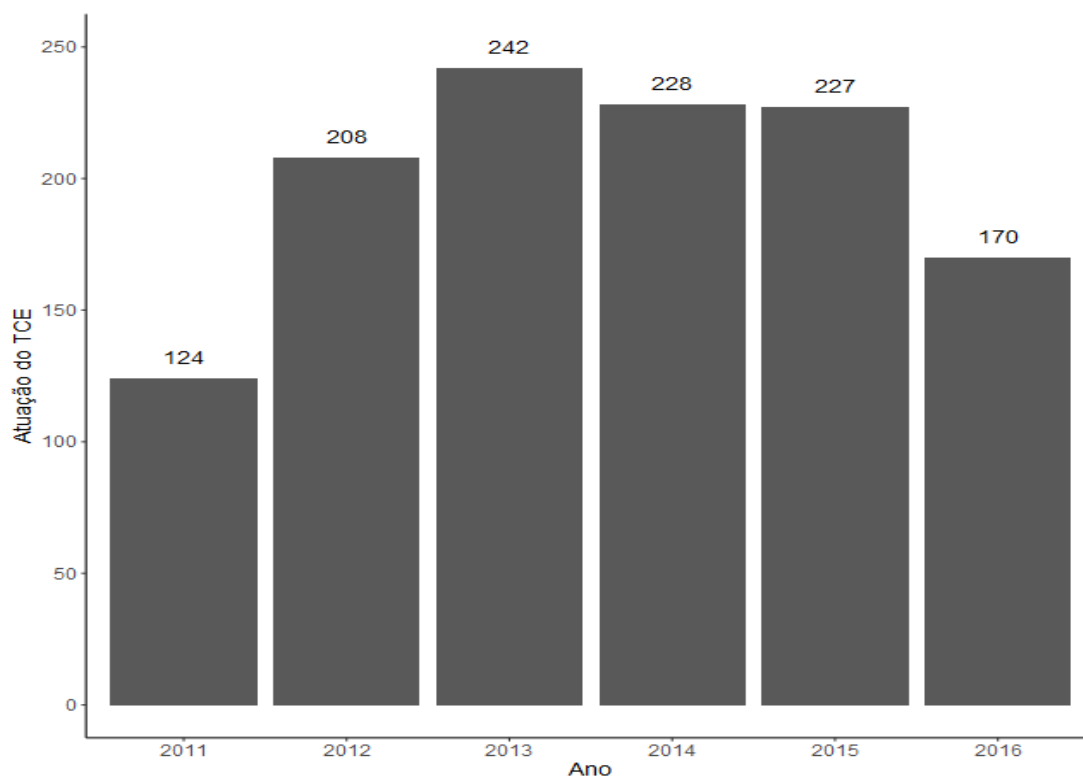
Novamente, embora isso possivelmente introduza alguma forma de viés não aleatório, trata-se de amostragem por disponibilidade que viabiliza a realização da pesquisa, que dificilmente seria possível de outra maneira. Isto posto, todos os resultados derivados dessa análise devem ser interpretados com parcimônia, dada a possibilidade real de haver viés decorrente da forma de seleção dos casos. Ao menos em parte, um dos modelos multivariados testados buscou minimizar esse problema, como será discutido a seguir.

### 3.2 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Como forma de selecionar os casos desejados, foi utilizada a chave de busca “vaga em creche”, bem como a data de sua publicação no sítio eletrônico do Tribunal. Foram coletados apenas os processos com a data de publicação entre 2011 e 2016. O sítio conta com 13.150 processos publicados até o dia 31/12/2016. Após a coleta, foi realizada a leitura das emendas das decisões e 844 processos foram retirados da análise por não se enquadrarem nos critérios estabelecidos. Com isso, foram incluídos no banco de dados um total de 12.306 processos, distribuídos entre os seis anos (2011 a 2016) e entre as 497 unidades de análise da pesquisa, resultantes estas dos 497 municípios do estado. O valor indicado para a variável dependente é, portanto, o número de ações judiciais existentes em segundo grau em cada município pleiteando vagas em creches por ano (2011 a 2016). Quanto às variáveis independentes, estas foram coletadas junto a outras fontes, como bancos de dados de instituições públicas, como IBGE, INEP, entre outros, e com base na Lei da Transparência de 2009 e na Lei de Acesso à Informação de 2011.

Um dos materiais mais utilizados para a coleta dos dados foi o estudo apresentado, anualmente, pelo Tribunal de Contas do Estado que, vem ampliando a fiscalização da provisão da educação infantil nos municípios por meio da realização de estudos e da disponibilização de dados sobre a educação infantil, com o objetivo de subsidiar a atuação governamental e o controle social. O TCE começou o acompanhamento selecionando os casos considerados críticos de falta de vagas, e gradativamente expandiu a sua amostra. Em 2008, ano que marca o início do acompanhamento, foram avaliados 16 municípios e, em 2017, foram avaliados 170 municípios, com um pico de quase 250 municípios em 2014. Essas informações estão apresentadas no gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Número de municípios avaliados pelo Tribunal de Contas do Estado entre 2011 a 2016.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados oriundos do Relatório TCE (2008-2017).

Em 2008, o TCE lançou o primeiro relatório dos dados coletados, intitulado “Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul”, o estudo anual é dividido em três partes: parte geral, posição dos municípios e análise individualizada dos municípios. Tal divisão busca abranger temas importantes para a avaliação da educação infantil no estado. De acordo com o relatório, em 2016, o estado alcançou o melhor desempenho na taxa de matrícula em creches (34,64%), ocupando, dessa forma, a 5ª melhor posição no ranking nacional.

Uma vez finalizado o banco de dados, a análise foi dividida em três etapas. Primeiramente, foi realizada análise descritiva das medidas de tendência central e de dispersão das variáveis, de forma a capturar, especialmente, o comportamento da variável dependente, com vista à escolha dos modelos multivariados adequados à estrutura dos dados. Em segundo lugar, foram realizadas as análises de correlação bivariada entre as variáveis independentes, de forma a excluir aquelas que possuem elevado índice de correlação ( $r > 0,8$ ) e que, por isso, podem estar capturando um mesmo conceito latente subjacente.

Por fim, para analisar o impacto das variáveis independentes sobre a dependente, foram utilizados dois modelos de regressão distintos. O primeiro, mais

sofisticado, é o modelo de regressão binomial negativa de zeros inflacionados. O propósito da aplicação desse modelo é identificar os possíveis fatores associados à variável dependente, como também diferenciar os municípios em que a ocorrência de valores zeros na variável dependente demonstra que o município realmente não apresenta ações, daqueles em que isso aconteceria por acaso. Tal modelo é mais adequado quando a variável dependente não é contínua racional e sim discreta. Esse modelo seria adequado porque minimizaria o viés decorrente da eventual ausência de casos coletados em âmbito de segundo grau, mas que tivessem sido propostos em primeiro grau, conforme discutido na seção anterior. Em outras palavras, esse modelo busca dar conta do fenômeno da “subnotificação” de casos por conta da estratégia de amostragem. Assim, foi incluído também um segundo modelo de regressão, mais básico, de mínimos quadrados ordinários, de modo a conferir maior robustez aos achados. Os testes foram guiados pelos critérios de significância estatística tradicionalmente aceitos na comunidade acadêmica (e.g., p-valor < 0,05).

### 3.3 VARIÁVEIS

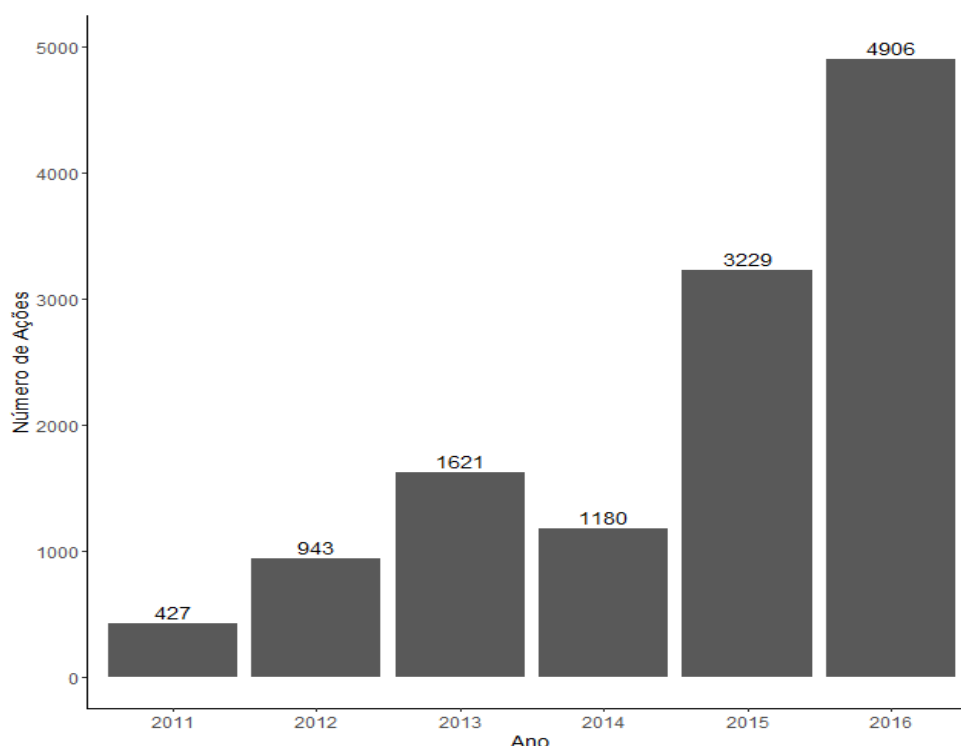
Para a análise foram utilizadas a variável dependente “número de ações” e as variáveis independentes: taxa de matrícula em creche, uma variável *dummy* que captura se o município é sede da comarca ou não, taxa de promotores, atuação do TCE, estabelecimentos públicos, estabelecimentos privados, população de 0 a 3 anos, PIB per capita, IDESE e variáveis *dummies* dos anos analisados. Algumas variáveis independentes pensadas inicialmente foram retiradas da análise devida a alta correlação com outras variáveis, esse fenômeno será explicado posteriormente.

#### 3.3.1 Variável Dependente

A variável dependente “Número de Ações” é uma variável contínua discreta que indica a quantidade de ações judiciais (por ano e por município) relacionadas à concessão de vagas em creches públicas ou privadas. A coleta foi feita por meio da data de publicação dos processos no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, entre 01/01/2011 a 31/12/2016, conforme detalhado acima

Para realizar a coleta foi utilizada a chave de busca “vaga em creche”, no total foram coletadas 12.306 ações com essa temática. Ao separar os processos por ano e por municípios, observa-se que em 2016 teve a maior demanda de ações (4.906). Outro dado relevante é o fato de que as ações apresentam um crescimento consistente até 2014, ano que teve uma diminuição significativa das ações, e tem uma retomada vigorosa nos anos seguintes. É isso que consta no Gráfico 2, abaixo.

Gráfico 2 – Número de ações por ano.



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado. Elaborado pela autora.

Ao analisar as ações propostas por município, 77% dos municípios não apresentaram nenhuma ação entre 2011 e 2016, 13% apresentaram menos de 10 ações, 4% apresentaram de 10 a 50 ações, 3% apresentaram de 50 a 100 ações e 3% apresentaram mais de 100 ações durante os seis anos. Chama a atenção o fato de que Porto Alegre, o município mais populoso do estado (com população ao menos três vezes maior do que qualquer outro município gaúcho) não seja o município com maior número de ações propostas. Dois municípios de médio porte (Canoas e Caxias do Sul) apresentam uma taxa de judicialização da educação infantil superior à da capital do estado. Este é especialmente o caso de Canoas: o município, situado na região metropolitana de Porto Alegre, possui cerca de 350.000 habitantes e responde por quase 31% de todos processos em segundo grau sobre



educação infantil no estado coletados para fins dessa pesquisa. Ainda sobre o perfil dos municípios com maior número de ações, embora em níveis muito diferentes, fica claro que eles são quase sempre municípios populosos e comparativamente desenvolvidos economicamente. Muitos deles são polos industriais e/ou situados na região metropolitana de Porto Alegre.

Ao operacionalizar a variável dependente no modelo de Regressão Binomial Negativa com Zeros Inflacionados ficou claro o forte viés existente entre o número de ações e a população atendida por essas solicitações (crianças de 0 a 3 anos). Como forma de minimizar ao máximo possível esse viés, a variável independente “População de 0 a 3 anos” foi utilizada como termo de ajuste ou *offset* da variável dependente “Número de ações”. Isso foi necessário pois o número de ações é limitado pelo número de crianças em cada município e em cada ano analisado. Já no modelo de Regressão de Mínimos Quadrados Ordinais não foi necessária essa operacionalização.

### **3.3.2 Variáveis Independentes**

Conforme descrito no capítulo anterior, a dissertação trabalha com três blocos gerais de variáveis independentes de modo a investigar seu impacto sobre a variável dependente, quais sejam: demanda potencial, provisão não-judicializada e fatores socioeconômicos. A explicação de cada uma das variáveis desses grupos encontra-se abaixo.

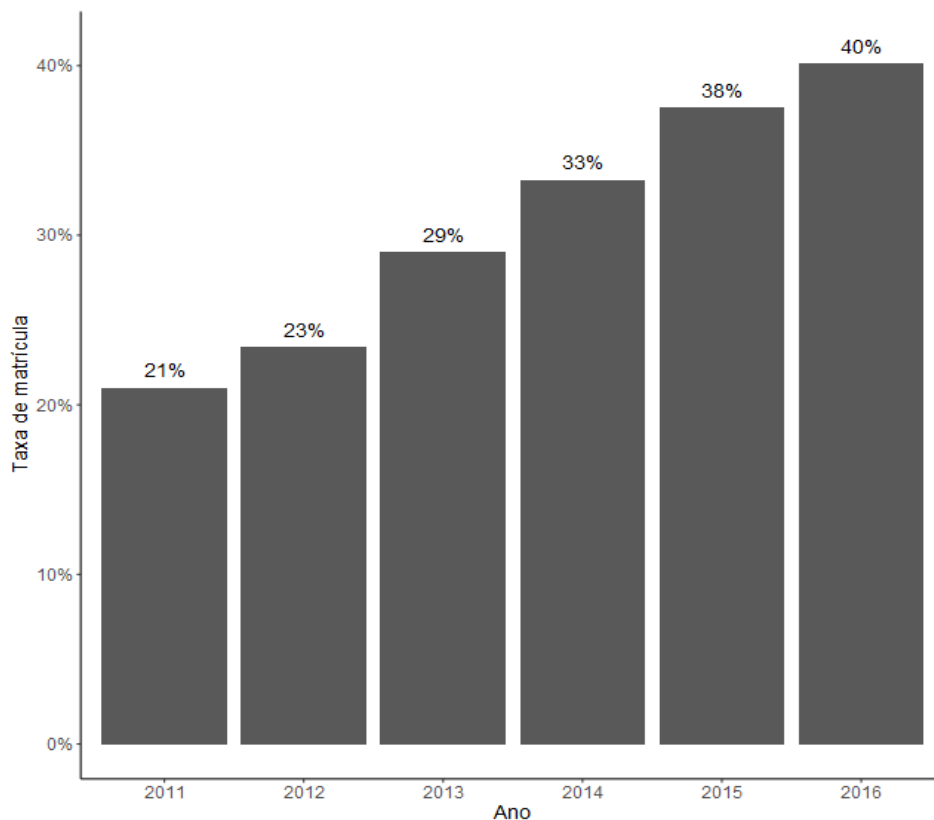
#### **Variáveis relacionadas à demanda potencial:**

##### **Taxa de matrícula em creche**

Ao analisar a taxa de matrícula por ano nos municípios (Gráfico 3), observa-se que, em média, houve um aumento de 91% entre 2011 e 2016. Em 2011 observava-se, em média, uma taxa de matrícula de 21% e em 2016 de 40%. Nove municípios não apresentam taxa de matrícula, ou seja, no período analisado eles não tiveram crianças de 0 a 3 anos matrículas em estabelecimentos públicos ou privados. Entre os municípios com maior taxa de matrícula, em média, podemos

citar: São Vendelino (92,5%), Poço das Antas (89,5%), Picada Café (83,2%) e Alto Feliz (78,4%).

Gráfico 3 – Taxa de matrículas de crianças de 0 a 3 anos entre 2011 a 2016.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados oriundos do TCE.

Nos dois modelos a variável foi transformada em taxa (percentual) ao ser dividida pela população de 0 a 3 anos. Isso foi necessário pois, ao comparar os municípios sem levar em conta a sua população, os grandes centros populacionais terão um número maior de vagas em creches sem que isso indique um atendimento superior ao dos pequenos municípios.

### **Presença da Defensoria Pública**

De acordo com o artigo 134 da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública

é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Como descrito em seu site, a defensoria pública estadual tem a missão de garantir o acesso à justiça, a igualdade entre as partes e a efetivação dos direitos fundamentais a toda a população. Dessa forma, a presença ou não da Defensoria Pública nos municípios pode afetar o acesso à justiça e a garantia do direito à educação infantil de maneira positiva (maior número de ações) ou negativa (menor número de ações). Para entender a influência da Defensoria Pública como um condicionante da judicialização da educação infantil, dados foram obtidos no sítio da Defensoria Pública do Estado na aba Locais de Atendimento. A variável busca indicar se o município é sede ou tem representação da Defensoria, para isso usamos uma variável categórica dicotômica sendo: 0 = não há Defensoria Pública no município; e 1 = há Defensoria Pública no município. Ao analisar o gráfico com os dados gerais da variável, observa-se que apenas 33% dos municípios contam com sede da Defensoria Pública e não houve variação durante os anos analisados.

### **Comarca**

Seguindo o modelo da variável Defensoria Pública, esta variável visa compreender se o município é ou não sede de uma Comarca, e se essa variável causa influência sobre os níveis da judicialização da educação infantil. Essa variável também é categórica dicotômica (0 = não; 1 = sim). Para melhor entender o que é uma Comarca e como é feita a sua divisão, utilizamos um significado mais abrangente e geral, de acordo com o qual afirma que “comarca é um termo que caracteriza a divisão de uma região onde existem fronteiras, ou seja, onde as divisões territoriais são de responsabilidade de um ou mais juízes de direito”. A Lei Estadual n. 7.356 de 1980 regulamenta os critérios necessários para a criação de novas Comarcas no Estado. Entre outros requisitos, o município precisa ter uma população mínima de 20 mil habitantes e 5 mil eleitores. Ao analisar os dados gerais e de frequência constata-se que apenas 33% dos municípios foram considerados Comarcas no período analisado, dado semelhante ao encontrado sobre a Defensoria Pública.

### **Presença do Ministério Público**

O Ministério Público é responsável por defender os interesses sociais e individuais, zelar pelas leis e pela garantia do Estado Democrático de Direito. Uma das suas funções fundamentais é a defesa dos interesses e dos direitos de todos os cidadãos. Direitos referentes à saúde, à educação, ao meio ambiente, ao trabalho, à vida das crianças, dos adolescentes, dos idosos e dos incapazes, entre outros. Com relação, ao direito à educação, o Ministério Público atua em conjunto com os Promotores Regionais da Educação, por meio do Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões (CAOIJEFAM), na busca pela preservação e implementação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Para analisar a influência da presença do MPE nos níveis de judicialização da educação infantil usamos uma variável categórica dicotômica (0 = não; 1 = sim) que indica se o município é sede ou tem um representante do órgão. Ao analisar os dados gerais e de frequência, observa-se que, entre 2011 a 2016, o número de municípios com sede do Ministério Público ficou a mesma, 164 municípios contam com o Ministério Público e 332 não.<sup>3</sup>

### **Número de Promotores**

Ao analisar o papel do Ministério Público na judicialização da educação infantil, fica nítido o papel de destaque dos Promotores de Justiça nas ações que tramitam nas comarcas do Estado. Os promotores atuam na área extrajudicial utilizando outros meios (inquéritos civis, investigação criminal, termo de ajustamento de conduta, audiências públicas e mediação entre as partes) para a solução de diferentes problemas sociais.<sup>4</sup> Os Promotores Regionais da Educação que compõem o CAOIJEFAM são responsáveis por acompanhar as ações envolvendo a garantia dos direitos coletivos e difusos de crianças e adolescentes. Apesar de ter um enfoque na efetivação da educação básica, os promotores estão cada vez mais se envolvendo em questões da judicialização da educação infantil. Com isso, essa variável visa investigar se a variação da taxa de promotores regionais para a educação influencia os níveis de judicialização nos municípios. Para realizar essa análise, foram utilizadas tabelas disponibilizadas pelo Ministério Público por meio da

---

<sup>3</sup> Ao somar nota-se a falta de um município, isso acontece, pois, o município de Pinto Bandeira só foi emancipado em 2013 e até 2016 não contava com a presença do MPE.

<sup>4</sup> Essa descrição foi retirada no site do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/>. Acesso em: 02 fev. 2021.

Lei de Acesso à Informação. As tabelas estão organizadas em comarca e divididas pela área de atuação dos promotores. Ao transcrever os dados para o nosso banco, utilizamos o número total de promotores, responsáveis por atuarem na área da educação, por município. Em uma análise preliminar de frequência, identifica-se que, em média, o percentual de municípios com promotores regionais da educação teve um aumento de 1% entre 2011 a 2016. Seguindo o modelo de transformação da variável independente “Taxa de matrícula em creche”, a variável foi transformada em taxa e codificada pela proporção de promotores por mil crianças.

### **Atuação do Tribunal de Contas do Estado**

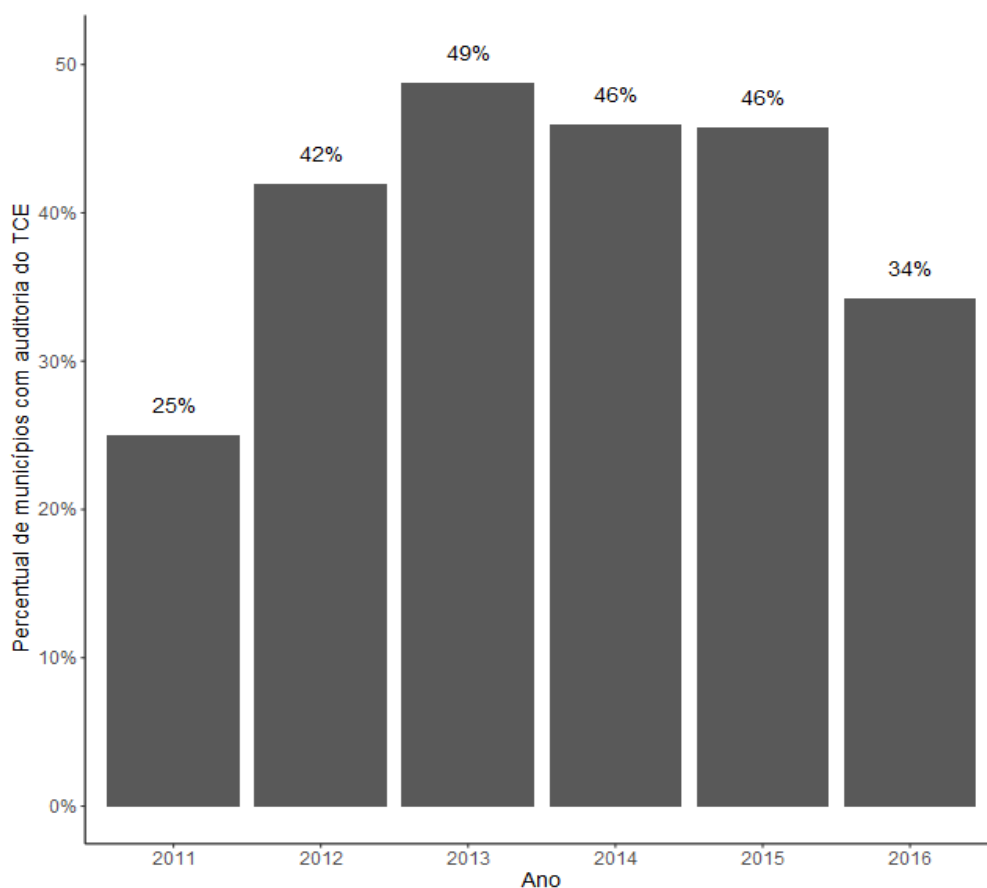
O Tribunal de Contas do Estado lança, anualmente, um estudo focado na coleta e análise dos dados voltados à Educação Infantil. Esses trabalhos comparam a evolução do desempenho dos municípios na área da educação e apresentam uma análise geral e individualizada das condições e dos contextos municipais perante a educação infantil. De acordo com o parecer lançado em 2016, a atuação do TCE-RS tem apresentado resultados positivos. Em 2008, ano do primeiro estudo, o Estado ocupava a 19º posição ao analisar a taxa de atendimento e matrículas na Educação infantil, já em 2016 e 2017, o Estado avançou para a 4º posição. Outro resultado positivo apresentado é o aumento do investimento na Educação Infantil. Em 2008, o investimento passou de R\$ 388 milhões para R\$ 1,643 bilhões em 2016<sup>5</sup>. Além de desenvolver as suas funções clássicas (controle das ações governamentais e avaliação do atendimento às metas estipuladas), o TCE-RS também tem a prerrogativa de fiscalizar e apresentar apontamentos em relatórios e auditorias aos municípios que deixarem de cumprir os planos e metas estipulados pela legislação. Dessa forma, essa variável visa analisar o impacto das notificações nos padrões de variação da judicialização da educação infantil. Os dados utilizados foram coletados por uma solicitação de acesso à informação enviada à Direção de Controle e Fiscalização do TCE/RS. Ao responder a solicitação, o órgão enviou uma lista com os municípios apontados nos relatórios de auditorias da educação infantil realizadas entre 2008 a 2016. As informações necessárias foram transcritas no banco de dados na variável dicotômica (0 = não; 1 = sim). Ao analisar os dados gerais e de

---

<sup>5</sup> As informações obtidas sobre a Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul podem ser acessadas em [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/educacao\\_infantil](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil).

frequências, nota-se que 2011 (25%) e 2016 (34%) foram os anos com menor percentual de apontamentos feitos pelo Tribunal de Contas do Estado aos municípios. O ano com o maior percentual foi 2013 com 49%, ou seja, em média 244 municípios tiveram algum tipo de apontamento relacionado à educação infantil.

Gráfico 4 – Percentual de municípios com apontamentos em auditorias do TCE



Fonte: TCE. Elaboração da autora.

### **Estimativa Populacional**

O Departamento de Economia e Estatística (DEE), da Fundação de Economia e Estatística (FEE), extinto em 2017, era responsável pela coleta e atualização das estimativas populacionais do Rio Grande do Sul e seus municípios relativas ao período 2010-2017. O sítio eletrônico da Fundação apresenta as estimativas populacionais desagregadas por idade, sexo e por municípios. Em 2016, o estado tinha uma população estimada em 11.229.947 milhões. Com relação aos municípios, a estimativa populacional varia entre 1.464.231 no município de Porto Alegre e 1.208

no município de André da Rocha. A variável é racional e os dados foram coletados no site da FEE e a data de referência para a coleta foi 1º de julho de 2011 a 1º de julho de 2016.

### **População de 0 a 3 anos**

Essa variável foi idealizada por abranger a idade descrita por lei como pertencente à etapa creche (0 a 3 anos). A fonte que utilizamos foram as tabelas disponibilizadas pelo Tribunal de Contas da União. Os dados, contudo, sugerem cautela, uma vez que os dados populacionais utilizados, a partir de 2012, são estimativas, e os valores se repetem. Com isso, esses dados podem estar subestimados. Apesar dessa dificuldade, os dados foram usados nos dois modelos. No modelo de regressão binomial negativa com zeros inflacionados ela foi utilizada como offset da variável dependente como forma de limitar o número de ações pelo número de crianças. Já no modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários ela foi utilizada como variável independente.

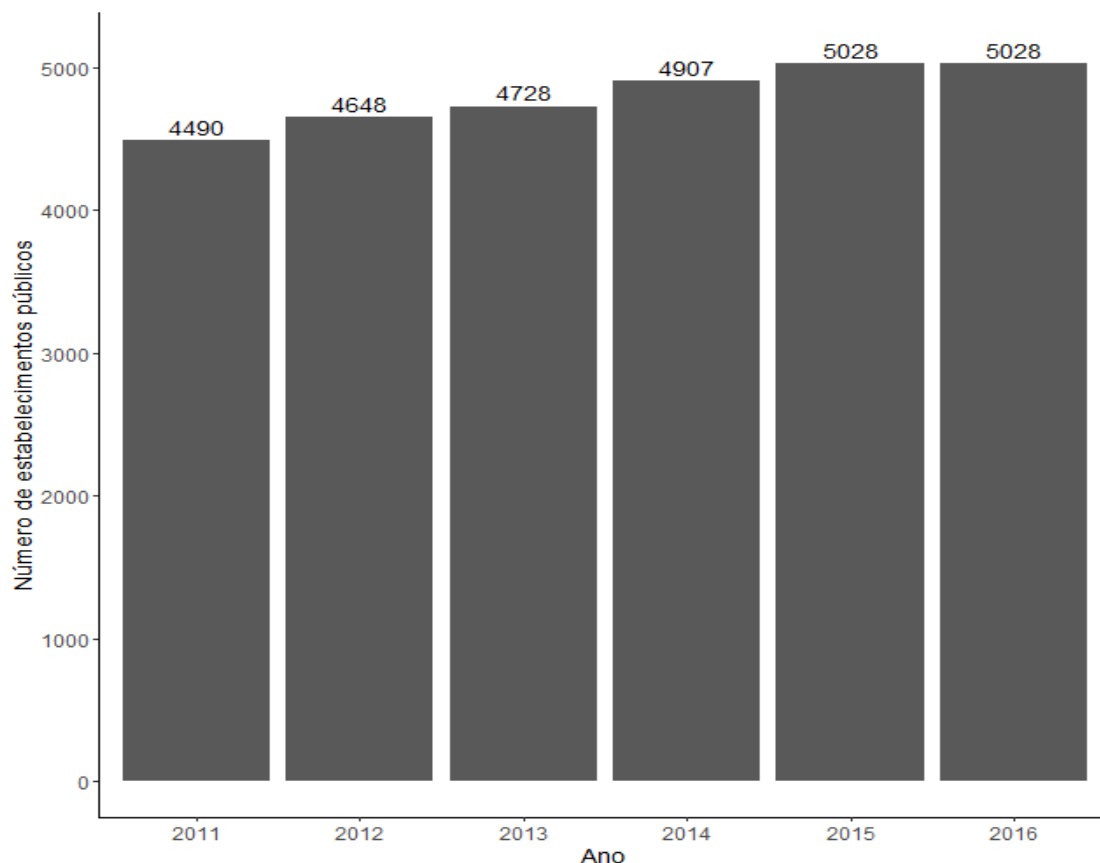
### **Variáveis relacionadas à provisão não judicializada da política pública:**

#### **Estabelecimentos Públicos**

Em 2007, o Ministério da Educação, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituiu o Programa Proinfância (Resolução n. 6) com o objetivo de garantir o acesso de crianças a creches e escolas e melhorar a infraestrutura física da rede de Educação Infantil. O programa se destina aos municípios e visa incentivar e apoiar financeiramente e tecnicamente a construção de novas unidades de creches e pré-escola e a compra de equipamentos e mobiliários necessários para a manutenção e funcionamento da rede pública destinada à educação infantil. Com essa nova legislação, os municípios passaram a contar com mais uma política pública de incentivo à educação infantil e a maior oferta de vagas em creches e pré-escolas. Como mostra o Gráfico 5, o número de estabelecimentos públicos destinados ao atendimento da etapa creche cresceu em

média 12% entre 2011 a 2016. Todavia, mesmo esse aumento não foi capaz de suprir a demanda.

Gráfico 5 – Evolução do número de creches públicas entre 2011 a 2016.



Fonte: FEE. Elaboração da autora.

Com isso, essa variável busca analisar se a quantidade de escolas destinadas à etapa creche influencia no número de ações. Os dados referentes a 2016 não estavam disponíveis, por isso utilizamos os dados de 2015 para completar a tabela. A variável foi codificada como a proporção de um estabelecimento para cada 100 crianças.

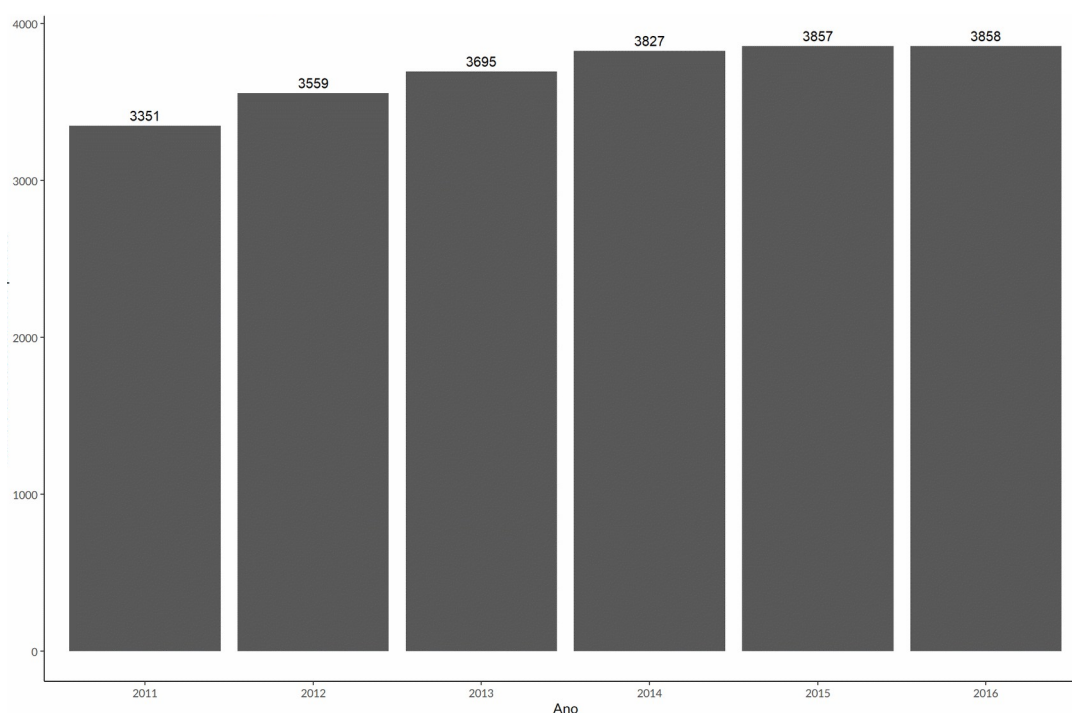
### **Estabelecimentos Privados**

A rede privada de estabelecimentos destinados à etapa creche tem sido uma grande aliada aos municípios no cumprimento das sentenças judiciais derivadas da judicialização da educação infantil. Municípios que apresentam um escasso número de creches e vagas públicas passaram a “comprar vagas” da rede privada como uma estratégia administrativa para amenizar o problema da falta de vagas providas



diretamente pelo poder público. Apesar dessa estratégia apresentar benefícios no curto prazo, em longo prazo ela não soluciona a questão da falta de vagas. Nesse contexto, é relevante analisar o quanto os estabelecimentos privados influenciam realmente na judicialização da educação infantil. A variável foi codificada como a proporção de um estabelecimento para cada 100 crianças. Como relatado na variável acima, os dados referentes a 2016 não estão disponíveis, por isso foram utilizados os de 2015. Ao analisar os dados gerais e de frequência, nota-se que o número de escolas aumentou, em média, 11% entre 2011 a 2016. É possível observar um ligeiro aumento na quantidade de creches ao passar dos anos. Porém, 67,6% dos municípios, em 2016, não contavam com nenhum estabelecimento privado destinado a essa etapa.

Gráfico 6 – Número de estabelecimentos privados entre 2011 a 2016.



Fonte: FEE. Elaboração da autora.

**Variável relacionada a fatores socioeconômicos:**

***PIB per capita***

Em 2015, o Produto Interno Bruto *Per Capita* estadual (soma, em reais, dos bens e serviços produzidos no Estado) dividido pela população foi de R\$ 33.960,36, 15,8% maior que o PIB *per capita* nacional (R\$ 29.326,33). O PIB *per capita*, em 2016, nos municípios apresentou uma variação de R\$ 272.517 em Triunfo e R\$ 12.016 em Ametista do Sul.

Para testar essa variável, utilizou-se os dados coletados no site da FEE relacionados ao PIB *per capita* dos municípios entre 2011-2016. Por não apresentar uma distribuição normal, ao operacionalizar a variável, nos dois modelos, ela foi logaritimizada, ou seja, sua distribuição foi normalizada como forma de reduzir o viés que essa variável possa produzir.

## IDESE

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), elaborado pela extinta Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE), foi um índice sintético desenvolvido para medir o grau de desenvolvimento dos municípios do estado. O índice resulta da agregação de três grandes blocos de indicadores: Renda, Educação e Saúde. É calculado, para cada indicador, um valor de 0 (sem desenvolvimento) a 1 (desenvolvimento total). Sendo o índice final de cada bloco a medida aritmética dos valores dos indicadores. A Fundação classifica o índice como alto (acima de 0,800), médio (de 0,500 a 0,799) e baixo (abaixo de 0,499).<sup>6</sup> Ao considerar aspectos quantitativos e qualitativos do processo de desenvolvimento nas áreas da educação, renda e saúde, o índice avalia a situação socioeconômica dos municípios gaúchos. Na classificação por município, em 2016, o primeiro colocado é Carlos Barbosa com um índice de 0,884 e o último colocado é Alvorada, com um índice de 0,572<sup>7</sup>.

---

6 Explicação retirada do site oficial da FEE, na aba referente ao IDESE. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/>. Acesso em: 20 de fev. 2021.

7 Dados disponíveis em: <https://arquivofee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/?ano=2016&letra=A&ordem=municipios>. Acesso em: 25 fev. 2021.

## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo apresenta-se os resultados da análise e a sua discussão. O capítulo está dividido em 5 partes: na primeira situa-se a análise descritiva das variáveis utilizadas. Na segunda parte, apresenta-se a matriz de correlação, que permite excluir variáveis independentes altamente correlacionadas. Na terceira parte, as análises do modelo de regressão binominal negativa de zeros inflacionados para analisar a influência das variáveis independentes sobre a dependente. Na quarta parte, analisa-se os resultados encontrados a partir do modelo de mínimos quadrados ordinários. E, por último, apresenta-se a análise das hipóteses.

### 4.1 ANÁLISE ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Nessa seção, apresenta-se a análise estatística descritiva das variáveis utilizadas. Os dados utilizados foram coletados entre os anos de 2011 a 2016 em diferentes bancos. A variável dependente “*Número de Ações*” é o número de ações para cada município e para cada ano analisado. Com relação às variáveis numéricas, analisa-se os dados referentes à média, à mediana, ao desvio padrão, ao valor mínimo e valor máximo. Já as variáveis dicotômicas foram analisadas com base na sua frequência.

Tabela 1 – Estatística descritiva da variável dependente e das variáveis independentes numéricas

| Variável                      | Média  | Mediana  | Mínimo | Máximo    | Desvio-padrão | N     |
|-------------------------------|--------|----------|--------|-----------|---------------|-------|
| Número de ações               | 4,13   | 0        | 0      | 1.776,00  | 49,81         | 2.980 |
| População de 0 a 3 anos       | 1.039  | 235      | 0      | 63.468    | 3563.334      | 2.980 |
| Estimativa da população total | 22.359 | 5.766,50 | 1.208  | 1.467.525 | 78.717        | 2.980 |
| Número de promotores          | 0,44   | 0        | 0      | 42        | 1,92          | 2.980 |
| Número de matrícula em creche | 315,16 | 64,00    | 0      | 26.627    | 1.229,50      | 2.980 |
| Estabelecimentos privados     | 7,43   | 0        | 0      | 1.199     | 56,59         | 2.980 |
| Estabelecimentos              | 9,68   | 5        | 0      | 114       | 13,70         | 2.979 |

|                   |           |           |       |         |           |       |
|-------------------|-----------|-----------|-------|---------|-----------|-------|
| públicos<br>IDESE | 0,73      | 0,73      | 0,54  | 0,89    | 0,06      | 2.980 |
| PIB per capita    | 27.045,93 | 22.930,50 | 6.965 | 272.517 | 17.978,32 | 2.980 |

Fonte: Elaborado pela autora.

Antes de analisarmos os achados obtidos na Tabela 1 é preciso esclarecer que esses dados são referentes a compilação dos dados. Ou seja, os dados são referentes a soma de cada variável para cada ano analisado. Com relação aos casos omissos, vale lembrar que o município de Pinto Bandeira, até o ano de 2012, era um distrito do município de Bento Gonçalves e, por isso, não apresentava os dados referentes aos anos de 2011 e 2012. Com relação a variável “Estabelecimentos públicos”, não foi possível a coleta dos dados referentes ao município de Alvorada no ano de 2011. Outros achados relevantes são referentes à mediana do número de ações que apresenta uma grande variação, na qual mais da metade dos municípios por ano não apresentaram ações em busca de vagas em creches em sede recursal. Outra variável que apresenta uma grande variação no desvio padrão é a população de 0 a 3 anos. Com explicado acima, isso pode gerar viés uma vez que, quanto maior a população, maior seria a demanda e consequentemente maior seria o número de ações. Para minimizar esse viés optamos por utilizar a variável “População de 0 a 3 anos” como um *offset* da variável dependente “Número de ações”. Dessa forma, o número da população limita o número de ações. Ao analisar o número de promotores percebe-se, mais uma vez, uma alta variação. Mais da metade dos municípios não contam com promotores especializados ou destinados aos casos envolvendo o direito à educação na infância. Esse dado colabora com o dado apresentado referente às variáveis dicotômicas, que demonstra que apenas 33% dos municípios contam, em seu território, com sede do Ministério Público. A variável “Estabelecimentos privados” apresenta uma variação maior comparado a variável “Estabelecimentos públicos”. Todos os municípios apresentam um ou mais estabelecimentos públicos destinados à etapa creche durante o período analisado, enquanto apenas 32% dos municípios contam com uma rede privada destinada à etapa creche.

Tabela 2 – Estatística descritiva das variáveis independentes dicotômicas

| Ano  | Defensoria |     | Comarca |     | Ministério Público |     | Tribunal de Contas do Estado |     |
|------|------------|-----|---------|-----|--------------------|-----|------------------------------|-----|
|      | Não        | Sim | Não     | Sim | Não                | Sim | Não                          | Sim |
| 2011 | 333        | 163 | 332     | 164 | 332                | 164 | 372                          | 124 |
| 2012 | 333        | 163 | 332     | 164 | 332                | 164 | 288                          | 208 |
| 2013 | 334        | 163 | 333     | 164 | 333                | 164 | 255                          | 242 |
| 2014 | 334        | 163 | 333     | 164 | 333                | 164 | 269                          | 228 |
| 2015 | 334        | 163 | 333     | 164 | 333                | 164 | 270                          | 227 |
| 2016 | 334        | 163 | 333     | 164 | 333                | 164 | 327                          | 170 |

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados da Tabela 2 demonstram que as variáveis dicotômicas: presença da Defensoria Pública e do Ministério Público nos municípios e se o município é ou não Comarca apresentaram uma frequência estável durante o período analisado. Isso é claramente resultado da correlação entre o município ser ou não comarca e contar com representantes da Defensoria e do Ministério Público. Apesar disso, vale frisar que isso não ocorre em dois municípios (Planalto e Pinheiro Machado), que são comarcas e têm presença do Ministério Público, mas não da Defensoria. Ao analisar essas três variáveis, optou-se por usar apenas a variável Comarca na análise das hipóteses, uma vez que ao apresentar ou não uma correlação com a variável dependente é possível concluir que as outras duas apresentam o mesmo efeito. Outro aspecto importante é a atuação do TCE, que apresenta uma variação significativa na sua frequência, sendo os anos de 2011 e 2016 com o menor número de auditorias realizadas. Concluída a análise estatística descritiva, o subcapítulo abaixo apresenta a correlação entre as variáveis dependente e independentes.

#### 4.2 MULTICOLINEARIDADE

Quando se observa uma forte correlação entre duas ou mais variáveis independentes em um modelo multivariado há a existência do fenômeno conhecido como multicolinearidade (FIELD, 2009). Para que esse fenômeno não ocorra, uma vez que ele viola os pressupostos da análise de regressão e, como é sugerido pela literatura, utiliza-se apenas as variáveis com uma correlação inferior a  $r = 0,80$ . Dessa forma, com base nos dados obtidos da Matriz de Correlação, as variáveis independentes: presença da Defensoria Pública e do Ministério Público e Comarca apresentaram uma correlação superior a 0,80 (neste caso,  $r = 0,99$ ). Dessa forma,



Binomial Negativa com Zeros Inflacionados, foram realizadas duas análises simultâneas, uma para estimar a relação entre a variável dependente original (número de ações por municípios e por ano) com o termo de ajuste (*offset*) sendo a variável independente população de 0 a 3 anos; e outra análise para estimar a relação entre as variáveis independentes e a ocorrência de valores de zero na variável dependente. Essa análise trata os valores de zero de forma binária, ou seja, essa abordagem assume que parte dos valores de zero observados são “verdadeiros”: em determinados anos esses municípios efetivamente não teriam judicialização, seja porque a demanda estava suprida ou porque a via judicial não foi acionada. Já outros valores de zero são “excessivos”: existia a possibilidade de judicialização, mas, por algum motivo, ela não ocorreu ou não foi possível o acesso a esses dados. Ao menos parcialmente, isso visa resolver o viés possivelmente derivado de os dados serem em nível recursal, e não diretamente em primeira instância. Os testes foram orientados pelos critérios de significância estatística tradicionalmente aceitos na comunidade acadêmica (e.g.,  $p\text{-valor} < 0,05$ ).

Como explicado na seção 3.3.1, a variável dependente utilizada é “Número de Ações” com o termo de ajuste ou *offset* da variável “População de 0 a 3 anos”. Após a compilação do banco de dados e da análise da matriz de correlação, algumas variáveis sofreram alterações ou foram excluídas do modelo de regressão. Este é o caso das variáveis presença da Defensoria Pública, presença do Ministério Público e Comarca, que por apresentarem uma alta correlação entre si e visando evitar a multicolinearidade, utilizou-se apenas a variável dicotômica Comarca nas análises, conforme discutido na seção anterior. Outras variáveis que sofreram ajustes foram: número de matrícula, número de promotores, estabelecimentos privados e estabelecimentos públicos, que tanto na matriz de correlação quanto no modelo foram transformadas em taxas ao serem divididas pela população de 0 a 3 anos. Como acontece com a variável “Número de Ações”, essas três variáveis apresentam um forte viés, como explicado na seção 3.3.2. Cabe mencionar que a variável independente “PIB per capita”, também sofreu alterações, ou seja, foi transformada em seu logaritmo natural, de modo a normalizar sua distribuição.

Foi utilizado o *software* R versão 4.0.3 de 2020 e os pacotes *tidverse*, *janitor*, *skimr*, *psych*, e *pscl* para a análise dos dados. Feito todas as transformações e ajustes mencionados no capítulo 3 e retomados acima, oito variáveis independentes foram incluídas no modelo: taxa de matrícula em creche, comarca, taxa promotores,

atuação do TCE, estabelecimentos públicos, estabelecimentos privados, PIB per capita e IDESE.

Tabela 3 – Modelo de Regressão Binomial Negativa com Zeros Inflacionados para o número de ações

| <b>Variável dependente:</b> Número de ações |                     |                    |                   |            |                             |
|---|---------------------|--------------------|-------------------|------------|-----------------------------|
| <b>Variáveis Independentes</b>              | <b>Coefficiente</b> | <b>Erro Padrão</b> | <b>Valor de Z</b> | <b>p</b>   | <b>Razão de Prevalência</b> |
| Constante                                   | -21,01184           | 2,64647            | -7,940            | < 0,001*** | < 0,001                     |
| Taxa de matrícula creche                    | -0,02981            | 0,01000            | -2,981            | 0,00288 ** | 0,97062                     |
| Comarca                                     | 1,05354             | 0,38437            | 2,741             | 0,00613 ** | 2,86778                     |
| Taxa de Promotores                          | -0,14499            | 0,18020            | -0,805            | 0,42105    | 0,86503                     |
| Atuação TCE                                 | -0,80205            | 0,31318            | -2,561            | 0,01044 *  | 0,44841                     |
| Estabelecimentos Públicos                   | -0,11147            | 0,22167            | -0,503            | 0,61506    | 0,89451                     |
| Estabelecimentos Privados                   | 0,84903             | 0,36295            | 2,339             | 0,01932 *  | 2,33737                     |
| IDESE                                       | -1,76166            | 3,70201            | -0,476            | 0,63417    | 0,17175                     |
| PIB per capita                              | 1,64885             | 0,30284            | 5,445             | < 0,001*** | 5,20100                     |
| 2012  | 0,23807             | 0,46291            | 0,514             | 0,60705    | 1,26879                     |
| 2013  | 0,02122             | 0,41191            | 0,052             | 0,95892    | 1,02144                     |
| 2014  | -0,25825            | 0,41712            | -0,619            | 0,53583    | 0,77239                     |
| 2015  | 0,32294             | 0,41411            | 0,780             | 0,43549    | 1,38117                     |
| 2016  | 0,77467             | 0,42513            | 1,822             | 0,06843    | 2,16987                     |

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados coletados em 2019.

Obs.: Os níveis de significância são \* = 0,05; \*\* = 0,01 e \*\*\* = 0,001

A tabela 3 apresenta os resultados da análise de regressão com a variável dependente “Número de ações” e as variáveis independentes: “Taxa de matrícula creche”, “Comarca”, “Taxa de Promotores”, “Atuação do TCE”, “Estabelecimentos Públicos”, “Estabelecimentos Privados”, “PIB per capita”, “IDESE” e variáveis *dummy* 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016. As variáveis independentes “Taxa de matrícula em creche”, “Comarca”, “Atuação do TCE”, “Estabelecimentos Privados” e “PIB per



capita” foram estatisticamente significativas, associadas aos padrões de variação da judicialização da educação infantil nos municípios do Rio Grande do Sul.

No caso da “Taxa de matrícula em creche”, a associação encontrada foi negativa. Como esperado, os municípios que apresentam uma taxa maior no atendimento na etapa creche apresentam um índice menor de judicialização. A cada 1% de aumento na taxa de matrícula, a probabilidade de ocorrência de processos diminui, em média, 3%. Ao analisar a associação entre a variável dependente e a variável independente “Comarca”, observa-se um coeficiente positivo: os municípios que são sede da Comarca apresentam 2,87 vezes mais chance de terem mais judicialização. No caso da variável independente “Atuação do TCE”, encontra-se uma correlação negativa, ou seja, nos municípios que o Tribunal de Contas do Estado realizou auditorias ou apontamentos a chance de judicialização diminui em 44,84%. A variável independente “Estabelecimentos Privados” apresentou uma correlação positiva, dessa forma, ao aumentar a cobertura em 1 escola a cada 100 crianças, os municípios tendem a ter 2,34 vezes mais chance de terem processos referentes a judicialização da etapa creche. Já, ao analisar a associação entre a variável dependente e a independente “PIB *per capita*”, nota-se uma associação positiva. Dessa forma, municípios com PIBs maiores apresentariam uma demanda judicial maior.

Tabela 4 –Modelo de Regressão Binomial Negativa com Zeros Inflacionados para zeros verdadeiros e excessivos

| <b>Variável dependente: Número de ações</b> |                     |                    |                   |            |                        |           |
|---|---------------------|--------------------|-------------------|------------|------------------------|-----------|
| <b>Variáveis Independentes</b>              | <b>Coefficiente</b> | <b>Erro Padrão</b> | <b>Valor de Z</b> | <b>P</b>   | <b>Razão de Chance</b> | <b>de</b> |
| Constante                                   | -1,63905            | 3,69714            | -0,443            | 0,65752    | 0,19416                |           |
| Taxa de matrícula creche                    | -0,05499            | 0,01859            | -2,958            | 0,00310**  | 0,94649                |           |
| Comarca                                     | -1,83984            | 0,69225            | -2,658            | 0,00786**  | 0,15884                |           |
| Taxa de Promotores                          | 0,43162             | 0,29799            | 1,448             | 0,14749    | 1,53974                |           |
| Atuação TCE                                 | 0,19012             | 0,49323            | 0,385             | 0,69990    | 1,20939                |           |
| Estabelecimentos Públicos                   | 1,25434             | 0,36142            | 3,471             | 0,00051*** | 3,50553                |           |
| Estabelecimentos Privados                   | -1,06653            | 0,73335            | -1,454            | 0,14585    | 0,34420                |           |
| IDESE                                       | 5,82609             | 4,59759            | 1,267             | 0,20508    | 339,031                |           |
| PIB per capita                              | 0,05668             | 0,37838            | 0,150             | 0,88092    | 1,05831                |           |
| 2012  | -0,83425            | 0,53243            | -1,567            | 0,11714    | 0,43420                |           |
| 2013  | -1,46144            | 0,51324            | -2,847            | 0,00440**  | 0,23190                |           |
| 2014  | -3,32583            | 0,98126            | -3,389            | 0,00070*** | 0,03594                |           |
| 2015  | -2,05048            | 0,56011            | -3,661            | 0,00025*** | 0,12867                |           |
| 2016  | -1,63900            | 0,55963            | -2,929            | 0,00340**  | 0,19417                |           |

Fonte: Elaborada pela autora com os dados coletados em 2019.

Obs.: Os graus de significância são \* = 0,05; \*\*= 0,01 e \*\*\*= 0,001

Ao analisar os resultados encontrados a partir da estimativa dos zeros verdadeiros e dos zeros excessivos, observa-se que três variáveis foram estatisticamente significativas: “Taxa de matrícula em creche”, “Comarca” e “Estabelecimentos Públicos”. Com relação à variável independente “Taxa de matrícula em creche”, foi encontrada uma associação negativa, ou seja, dentre os municípios com zero ações, aqueles com uma taxa de matrícula maior tem uma menor probabilidade de serem zeros verdadeiros. A análise demonstra que esses municípios se assemelham aos municípios com judicialização. Dessa forma, os zeros seriam excessivos. Ao aumentar a taxa em 1%, a probabilidade de os zeros serem verdadeiros diminui 5%. A variável independente “Comarca” também apresenta uma associação negativa. Dessa forma, se o município é sede, a

probabilidade de o zero ser verdadeiro é 84% menor. Ou seja, municípios-sede deveriam a ter mais ações. Com relação a variável independente “Estabelecimentos Públicos”, a associação é positiva. Assim, quanto mais estabelecimentos, maior a probabilidade de o zero ser verdadeiro. Há cada 1 novo estabelecimento para 100 crianças, a chance de ser um zero verdadeiro aumenta em 3,5 vezes. Com relação às variáveis *dummies*, os anos de 2013, 2014, 2015 e 2016 foram estatisticamente significativos e apresentaram uma correlação negativa. Dessa forma, ao comparar esses anos com 2011 os zeros apresentados têm menos chances de serem verdadeiros. Ou seja, isso corrobora com os dados apresentados que demonstram o crescimento do número de ações com o passar dos anos.

#### 4.4 MODELO DE REGRESSÃO DE MÍNIMOS QUADRADOS ORDINÁRIOS

Ao utilizar o modelo de Regressão de Mínimos Quadrados Ordinais, a variável dependente foi transformada em seu logaritmo natural, de modo a normalizar sua distribuição. Esse modelo foi utilizado como um teste adicional e como forma de comparar e validar os achados. Os testes, também foram orientados pelos critérios de significância estatísticos tradicionalmente aceitos na comunidade acadêmica (e.g.,  $p$ -valor  $< 0,05$ ). Como mencionado no subcapítulo acima as variáveis independentes “Taxa de matrícula em creche”, “Taxa de promotores”, “Estabelecimentos públicos” e “Estabelecimentos privados” foram transformados em taxas. E a variável “PIB per capita” também foi logaritimizada por não apresentar uma distribuição normal.

Tabela 5 – Modelo de Regressão de Mínimos Quadrados Ordinários

**Variável dependente:** Número de ações (transformação logaritmica com base natural)

| Variáveis Independentes     | Coefficiente | Erro Padrão | Valor de $t$ | $p$        |
|-----------------------------|--------------|-------------|--------------|------------|
| Constante                   | -0,55096     | 0,19508     | -2,824       | 0,00477**  |
| População de 0 a 3 anos     | 0,00007      | 0,000003    | 18,407       | <0,001***  |
| Taxa de matrícula em creche | -0,00198     | 0,00075     | -2.621       | 0,00880**  |
| Comarca                     | 0,52743      | 0,04508     | 11,699       | <0,001***  |
| Taxa de Promotores          | -0,17694     | 0,01818     | -9.730       | <0,001***  |
| Atuação TCE                 | -0,4326      | 0,03267     | -4,384       | 0,00001*** |
| Estabelecimentos Públicos   | -0,02380     | 0,01189     | -2,000       | 0,04554*   |
| Estabelecimentos Privados   | 0,37476      | 0,04383     | 8,550        | <0,001***  |

|                |                               |          |        |            |
|----------------|-------------------------------|----------|--------|------------|
| IDESE          | -0,37469                      | 0,28501  | -1,315 | 0,18872    |
| PIB per capita | 0,08417                       | 0,02247  | 3,746  | 0,00018*** |
| 2012           | 0,06857                       | 0,04236  | 1,619  | 0,10563    |
| 2013           | 0,13390                       | 0,04444  | 3,013  | 0,00260**  |
| 2014           | 0,19042                       | 0,04545  | 4,189  | 0,00002*** |
| 2015           | 0,26254                       | 0,04655  | 5,639  | <0,001***  |
| 2016           | 0,28478                       | 0,04666  | 6,103  | <0,001***  |
|                | <b>F</b>                      | 117,7    |        |            |
|                | <b>p</b>                      | < 0,001  |        |            |
|                | <b>AIC</b>                    | 5967,608 |        |            |
|                | <b>R<sup>2</sup></b>          | 0,3576   |        |            |
|                | <b>R<sup>2</sup> ajustado</b> | 0,3545   |        |            |

---

Fonte: Elaborado pela autora.

A tabela 5 demonstra que oito variáveis foram estatisticamente significativas: “População de 0 a 3 anos”, “Taxa de atendimento em creche”, “Comarca”, “Taxa de Promotores”, “Atuação do TCE”, “Estabelecimentos Públicos”, “Estabelecimentos Privados” e “PIB *per capita*”. Em relação à primeira variável independente (população de 0 a 3 anos), a correlação é positiva e demonstra que ao aumentar a população em 1 criança, os processos de judicialização aumentam em 0,00007. Ao analisar a variável independente “Taxa de matrícula em creche”, nota-se uma associação negativa. Dessa forma, ao aumentar 1% a taxa as ações diminuem, em média, 0,002. A variável independente “Comarca”, apresenta uma correlação positiva. Ou seja, ao ser sede, os municípios apresentam, em média, 0,53 mais ações. No caso da variável independente “Taxa de Promotores”, a correlação é negativa, ou seja, ao aumentar em 1 promotor a cada mil crianças, os processos diminuem em 0,18. A variável “Atuação do TCE” apresenta uma correlação negativa. Dessa forma, os municípios que sofreram auditorias ou apontamentos por parte do Tribunal de Contas do Estado tem em média, 0,43 ações a menos. Com relação as variáveis independentes “Estabelecimentos Públicos e Estabelecimentos Privados”, a primeira apresenta uma correlação negativa, na qual a cada aumento de um estabelecimento público para cada 100 crianças as ações judiciais diminuem em 0,02. Já ao analisar os “Estabelecimentos privados”, a correlação é positiva, dessa forma a cada um novo estabelecimento privado para cada 100 crianças, os

processos aumentam em 0,37. Com relação a variável independente “PIB *per capita*” a correlação encontrada foi positiva, ou seja, municípios com PIBs mais elevados tendem a terem mais judicialização da educação infantil.

#### 4.5 ANÁLISE DAS HIPÓTESES

Como apresentado na tabela 1 e a partir do estudo de “causas de um efeito”, foram elaborados três grandes grupos de hipóteses. Esses grupos englobam as hipóteses específicas relacionadas a demanda potencial (H1), a provisão não judicializada (H2) e a fatores socioeconômicos (H3). Com o objetivo de analisar a associação entre esses três grupos e a judicialização da educação infantil (etapa creche), as variáveis independentes foram elaboradas a partir das hipóteses específicas.

Ao longo dos anos, os modelos estatísticos vêm sendo utilizados cada vez mais nas Ciências Sociais, como meio para a compreensão de fenômenos sociais. Apesar da sua ampla utilização, nenhum modelo estatístico estará perfeitamente ajustado à realidade. Dessa forma, é importante analisar o quanto os modelos se aproximam da realidade. Para isso, foi utilizado o Critério de Informação de Akaike (AIC). O AIC estima a quantidade relativa de informações perdidas. Ou seja, quanto menos informações um modelo perde, maior a qualidade desse modelo e menor a pontuação do critério (HAIR, WILLIAM, BARRY, J BABIN e ROLPH, 2019). Para o modelo de Regressão Binomial Negativa com Zeros Inflacionados, o valor foi de 3337.695 e para o modelo de Regressão de Mínimos Quadrados Ordinários foi de 5967.608.

Ao analisar as hipóteses relacionadas à demanda potencial (H1), que foram estatisticamente significativas, nota-se que na primeira etapa da análise do modelo de Regressão Binomial Negativa com Zeros Inflacionados, três correlações foram compatíveis com a Tabela 1: Taxa de Matrícula em creche, Comarca e Atuação do TCE. Na segunda etapa da análise, encontrou-se apenas uma correlação compatível na variável independente “Taxa de Matrícula em creche”. No modelo de Regressão de Mínimos Quadrados Ordinários, as hipóteses específicas que apresentaram a correlação esperada foram: População de 0 a 3 anos, Taxa de matrícula em creche, Comarca, Atuação do TCE e Estabelecimentos Públicos.

Os resultados encontrados no primeiro modelo confirmam a correlação inicial esperada, ou seja, a variação da taxa de matrícula em creche apresenta uma correlação negativa. Assim, ao aumentar a taxa de matrícula, as ações judiciais tendem a diminuir, e vice-versa. Outra hipótese específica que teve a sua correlação confirmada na primeira etapa da análise foi a Comarca. Como foi explicado na matriz de correlação, as variáveis: Presença da Defensoria Pública, Comarca e Presença do Ministério Público apresentam uma alta correlação entre si. Como forma de solucionar esse problema, utilizou-se apenas a variável Comarca. Com isso, pode-se concluir que as três hipóteses estão associadas positivamente, e são estatisticamente significativas, à variação no número de ações judiciais por vagas em creches. Ou seja, os municípios que são Comarcas e contam com um sistema de justiça estruturado e de fácil acesso apresentam um número maior de ações judiciais. Com relação a variável “Atuação do TCE,” a correlação também foi compatível com a esperada. Isso demonstra que a atuação do Tribunal de Contas do Estado, por meio de auditorias, apontamentos e posterior aplicação de penalidades administrativas, exerce forte influência nos municípios e na provisão de novas vagas destinadas a etapa creche. Ou seja, como explicado no subcapítulo 2.4, os administradores municipais investiriam na criação de novos estabelecimentos ou na compra de vagas da rede privada como forma de evitar possíveis auditorias e punições. Com isso, a oferta de vagas aumentaria e as ações judiciais tenderiam a diminuir.

Com relação às hipóteses referentes à demanda não-judicializada ( $H_2$ ), observa-se que na primeira etapa da análise do primeiro modelo, apenas uma hipótese específica foi estatisticamente significativa: “Estabelecimentos Privados”. Entretanto, a correlação encontrada foi positiva, diferente da esperada (negativa). Isso pode ser efeito do crescimento da judicialização do Estado, que acabou criando uma maior demanda por vagas na rede privada e conseqüentemente na abertura de mais estabelecimentos. Com isso, os novos estabelecimentos seriam criados em regiões com maiores indicadores de judicialização visando essa nova demanda.

Finalmente, ao analisar às hipóteses relacionadas aos fatores socioeconômicos ( $H_3$ ), apenas hipótese específica “PIB *per capita*”, foi estatisticamente significativa, porém apresentou uma correlação positiva. Isso demonstra que os maiores PIBs per capita se encontram em municípios maiores e, conseqüentemente, com mais ações.

Com relação às correlações encontradas na segunda etapa de análise do primeiro modelo, apenas na hipótese “Taxa de matrícula em creche” foi encontrada a correlação esperada. Dessa forma, quanto maior a taxa de matrícula menor a probabilidade de os zeros serem verdadeiros. Ou seja, o modelo espera que esses municípios apresentem mais judicialização do que foi observado. Isso não significa que os municípios apresentam um alto índice de judicialização, mas apenas que o modelo espera que exista ações. Ao analisar as outras duas hipóteses que foram estatisticamente significativas, mas apresentaram uma correlação diferente da esperada (Comarca e Estabelecimentos Públicos), é possível concluir que, no caso da hipótese Comarca, os municípios-sede apresentam uma probabilidade menor de os zeros serem verdadeiros. Ou seja, o modelo espera que esses municípios apresentem maiores índices de judicialização. Já no caso da hipótese “Estabelecimentos Públicos”, esperava-se uma correlação negativa, mas o modelo apresentou uma correlação positiva. Ou seja, quanto maior o número de estabelecimentos maior a chance de os zeros serem verdadeiros. Apesar de apresentar uma correlação diferente da esperada, esse achado colabora com a hipótese pensada inicialmente. Dessa forma, ao aumentar o número de estabelecimentos públicos e conseqüentemente de vagas a judicialização diminuiria.

Ao analisar os achados do segundo modelo de regressão (MQO), é possível concluir que sete hipóteses específicas foram estatisticamente significativas. Dentre elas, cinco hipóteses apresentaram a correlação esperada: População de 0 a 3 anos, Taxa de matrícula em creche, Comarca, Atuação do TCE e Estabelecimentos Públicos. Com relação às outras três hipóteses específicas: Taxa de Promotores, Estabelecimentos Privados e PIB per capita a correlação encontrada foi oposta a esperada.

Ainda, como forma de controlar a influência e as possíveis flutuações anuais que não são capturadas pelas variáveis independentes foi criado cinco variáveis dummies (2012, 2013, 2014, 2015 e 2016). O ano de 2011 foi utilizado como a categoria omissa, uma vez que, os dados anuais demonstram um crescimento temporal. Essas novas variáveis foram utilizadas em ambos modelos. Ao analisar os resultados obtidos no modelo de regressão binomial negativa com zeros inflacionados, nota-se que na primeira etapa da análise nenhum dos anos foi estatisticamente significativo. Ou seja, ao considerar todas as outras variáveis os anos estudados não influenciaram no número de ações. Já na segunda etapa da

análise os anos de 2013 a 2016 foram estatisticamente significativos com uma correlação negativa. Ou seja, nesses anos os zeros apresentados têm uma probabilidade menor de serem verdadeiros se comparados a 2011. Isso demonstrar que as ações tendem a crescer ao longo dos anos. Ao analisar as variáveis *dummies* no modelo de regressão de Mínimos Quadrados Ordinários, os anos de 2013 a 2016 foram estatisticamente significativos e apresentaram uma correlação positiva.

Por fim, é possível concluir que, ao interpretar os achados com relação aos casos omissos (2011), eles demonstram um crescimento anual de modo geral da judicialização no Estado. Ou seja, esse crescimento pode ser resultado de outros motivos que não as características municipais (ou ecológicas) examinadas aqui. Ao analisar separadamente os dois modelos, nota-se que nas duas etapas os resultados encontrados foram opostos, uma vez que, na primeira etapa nenhum ano foi estatisticamente significativo e na segunda etapa de 2013 a 2016 foram estatisticamente significativos. Ou seja, ao comparar com os casos omissos (2011) esses anos tiveram mais judicialização. Já na segunda etapa da análise, os anos de 2013 a 2016 foram estatisticamente significativos e apresentaram uma correlação negativa. Os achados do modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários demonstram que os anos de 2013 a 2016 foram estatisticamente significativos e que, comparados ao caso omissos (2011), a judicialização da educação infantil no estado apresentou um crescimento praticamente contínuo. Outro achado relevante é o fato que 2012 não foi estatisticamente significativo em nenhum dos modelos analisados. Isso significa que entre 2011 e 2012 não houve um aumento significativo das ações judiciais.

Com o objetivo de sintetizar as hipóteses, e se elas são suportadas por um modelo ou pelos dois foi elaborado o Quadro 2, abaixo. Cabe aqui mencionar que apenas a hipótese “IDESE” não foi suportada por nenhum dos modelos.

Quadro 2 – Hipóteses específicas suportada por, pelo menos, um modelo, suportadas pelos dois modelos ou não suportadas.

| <b>Hipóteses Específicas</b>                     | <b>Suportada pelos dois modelos</b> | <b>Suportadas por, pelo menos, um modelo</b> | <b>Não suportadas</b> |
|--|-------------------------------------|--|-----------------------|
| H <sub>1a</sub> : Taxa de matrículas em creche   | X                                   |  |                       |
| H <sub>1b</sub> : Presença de Defensoria Pública | X                                   |  |                       |



|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| H <sub>1c</sub> : Município sede de Comarca                                 | X |   |   |
| H <sub>1d</sub> : Presença do Ministério Público                            | X |   |   |
| H <sub>1e</sub> : Número de Promotores                                      |   | X |   |
| H <sub>1f</sub> : Atuação do Tribunal de Contas do Estado                   | X |   |   |
| H <sub>1g</sub> : Estimativa populacional                                   |   | X |   |
| H <sub>1h</sub> : População de 0 a 3 anos                                   |   | X |   |
| H <sub>2a</sub> : Estabelecimentos Públicos                                 | X |   |   |
| H <sub>2b</sub> : Estabelecimentos Privados                                 | X |   |   |
| H <sub>3a</sub> : Nível de desenvolvimento econômico (PIB per capita)       |   | X |   |
| H <sub>3b</sub> : Nível de desenvolvimento socioeconômico municipal (IDESE) |   |   | X |

Fonte: Elaborado pela autora.

## 5 CONCLUSÕES

Com a Constituição de 1988, a educação infantil ganhou um novo arcabouço jurídico e social, tornando-se um instrumento essencial para a diminuição das desigualdades sociais. Apesar dos avanços legislativos e da criação de novos mecanismos que incentivam o investimento, bem como a criação e a manutenção de vagas na etapa creche, grande parte dos municípios não apresenta as condições técnicas e administrativas para implementar políticas públicas capazes de solucionar ou minimizar o problema da falta de vagas. Como consequência, a judicialização da educação infantil tornou-se um meio para a garantia desse direito.

Isso não é diferente no Rio Grande do Sul que, apesar de ter alcançado a 5ª colocação no ranking nacional de atendimento de crianças em creche (35,99%), em 2016, ainda está longe de alcançar a Meta 1 do PNE de, no mínimo, 50% de crianças atendidas (TCE, 2016 e 2017). Diante desse cenário, essa dissertação se propôs a identificar os fatores que podem influenciar nos padrões de variação do número de ações judiciais nos municípios do Rio Grande do Sul entre 2011 e 2016. Para isso, foram utilizados dois modelos de regressão: Binomial Negativa com Zeros Inflacionados e Mínimos Quadrados Ordinários. O modelo de regressão binomial negativa com zeros inflacionados, por meio de duas etapas de análise, possibilitou identificar seis fatores associados à judicialização da educação infantil nos municípios. São eles: Taxa de matrícula em creche, Comarca, Atuação do TCE, Estabelecimentos Públicos, Estabelecimentos Privados e PIB per capita. No modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários oito variáveis, foram estatisticamente significativas: População de 0 a 3 anos, Taxa de matrícula em creche, Comarca, Taxa de Promotores, Atuação do TCE, Estabelecimentos Públicos, Estabelecimentos Privados e PIB per capita.

Ao utilizar os dois modelos de regressão, é possível conferir maior robustez aos achados e comparar a significância dos resultados em relação às hipóteses testadas. No modelo de regressão binomial negativa com zeros inflacionados a análise das hipóteses foi dividido em duas etapas: a primeira analisou a associação entre as variáveis independentes e a variável dependente. Já a segunda etapa buscou diferenciar os zeros verdadeiros dos zeros excessivos da variável dependente. Já o modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários a análise foi feita em apenas uma etapa. Ao analisar os resultados obtidos no AIC é possível

concluir que o modelo que melhor identifica os fatores que estão associados ou que influenciam nos padrões de judicialização no estado é o de Regressão Binomial Negativa de Zeros Inflacionados.

Ao comparar os resultados dos dois modelos, nota-se que alguns achados importantes merecem uma discussão mais alongada. Por um lado, o fato de a taxa de matrícula estar negativamente associada à judicialização é intuitivo e sugere que, de fato, a judicialização é movida ao menos em parte pela ausência da provisão da política pública que ela busca suprir. A judicialização não parece ser, em outras palavras, movida por frivolidades, e sim ao menos em parte pela necessidade real de uma parte da população que busca creches pela via judicial por não as encontrar por outras vias. Paralelamente, o fato de a variável “Comarca” ser significativa indica que a presença do Judiciário e dos demais órgãos do sistema de justiça é, em si mesma, um vetor da judicialização – isso, frise-se, mantidas as demais variáveis constantes. Isto é, *ceteris paribus*, mesmo em municípios com níveis semelhantes de provisão de vagas e de desenvolvimento socioeconômico, há maior judicialização pelo simples fato de haver instituições judiciais disponíveis em nível local. O ponto importante aqui é que parece haver uma maior judicialização causada pela mera presença de instituições judiciais em nível local, como se a mera oferta de um serviço contribuísse para sua demanda.

Outro achado interessante é o fato de que a atuação do Tribunal de Contas foi estatisticamente significativa. Isso demonstra que o órgão ao realizar apontamentos e auditorias anuais, possivelmente faz com que os prefeitos acelerem o processo de criação de novas vagas como forma de evitar novas notificações ou para cumprir as determinações judiciais. Apesar desse achado ser relevante, uma vez que demonstraria que o órgão está cumprindo o seu papel e seria capaz de auxiliar na garantia ao direito a creche, não é possível concluir qual é o tipo de influência que atuação do TCE apresenta no poder municipal exatamente. Ou seja, pode-se concluir que de fato a atuação influencia nos níveis de judicialização, mas não podemos afirmar se é pela atitude dos administradores municipais de apenas cumprir as decisões ou de preveni-las. Conclusão semelhante parece ocorrer com relação à variável número de promotores, que apesar de ser estatisticamente significativa no modelo MQO, também está associado ao decréscimo de casos.

Em conjunto, esses achados sugerem haver um efeito redutor da atuação dessas instituições de controle sobre a judicialização da educação infantil no estado

do Rio Grande do Sul no período analisado. O mecanismo específico por meio do qual isso ocorreria não é claro e escapa a essa dissertação. Por um lado, ele indica a possibilidade de a maior atuação do TCE e de promotores especializados na área de educação infantil ajudar a reduzir o déficit de vagas em creches. Isto é, a sua atuação induziria prefeituras a prover vagas, assim reduzindo a judicialização. Por outro lado, a atuação dessas instituições poderia desestimular a propositura de ações judiciais, mesmo que isso não estivesse relacionado à provisão de novas vagas. Neste caso, ações que poderiam ser propostas deixariam de sê-lo porque a atuação desses outros órgãos inibiria a propositura de ações individualizadas. A avaliação de qual desses mecanismos é verdadeiro escapa a essa dissertação, mas indica a necessidade de mais estudos de forma a descobrir quais são os mecanismos específicos que afetam os diferentes níveis de judicialização.

Ao analisar a diferença entre os resultados, referentes à provisão não judicializada ( $H_2$ ), obtidos no primeiro e segundo modelo, pode-se concluir que apesar de ambas as hipóteses serem estatisticamente significativas elas apresentam correlações diferentes nos dois modelos. Isso demonstra que, apesar da compra de vagas da rede privada ter ganhado força nos últimos anos, ela pode aumentar os índices de judicialização. Já o aumento no número de estabelecimentos públicos e, conseqüentemente, de vagas públicas tem um impacto mais significativo e prolongado na diminuição das ações. Outra conclusão possível é que os estabelecimentos públicos e privados não andam juntos perante a demanda. Isto é, quando a demanda é suprida por um deles, o outro não apresenta uma igual expansão na oferta. Novamente, os dados aqui trabalhados não permitem distinguir com clareza quais são os mecanismos em funcionamento, sugerindo a necessidade de mais pesquisas sobre o tema.

Outro achado relevante é o fato de que as hipóteses referentes aos fatores socioeconômicos ( $H_3$ ), apenas o PIB per capita foi estatisticamente significativo na primeira etapa do modelo de regressão binomial negativa com zeros inflacionados e no modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários, sendo a sua correlação positiva. Ou seja, o impacto do PIB per capita sugere que a judicialização é mais presente em municípios com um maior desenvolvimento econômico. Isso vai contra a hipótese inicial de que o maior número de ações estariam presentes em municípios com um desenvolvimento econômico menor. E isso ocorre apesar de o indicador ter sido logaritimizado, o que ajuda a variável a se aproximar de uma

distribuição mais próxima da normal. Assim, os menores PIBs per capita são vistos em municípios menores, com baixo número de ações judiciais. Já os maiores PIBs per capita estão em municípios pequenos sem ou com baixo número de ações e os PIBs per capita médios em municípios maiores e, conseqüentemente, com mais ações. E isso fica evidente ao analisar os resultados obtidos a partir dos modelos. Municípios com um PIB per capita mais alto apresentam mais judicialização. Outras possíveis conclusões é que os municípios com os menores índices são aqueles considerados mais pobres e isso pode acarretar em fatores como: menor número de advogados, baixo nível educacional, falta de conhecimento sobre os seus direitos e como reivindicá-los, entre outros fatores que levam esses municípios a apresentarem um baixo índice de judicialização.

Outro achado que merece destaque é o fato da hipótese específica “Número de Promotores” (que posteriormente foi transformada em “Taxa de Promotores”) ter sido estatisticamente significativa apenas no modelo MQO e ter apresentado uma associação diferente da esperada. Dessa forma, quanto mais promotores ou promotorias especializadas na temática da educação e dos direitos das crianças e adolescentes, menos ações os municípios apresentaram no período analisado. Isso pode ser explicado pela baixa variação no número de promotores durante os anos analisados, ao contrário do fenômeno da judicialização da educação infantil que vem crescendo nos últimos 10 anos.

Por fim, cabe destacar que ao ter como objetivo identificar quais são os fatores associados aos padrões de variação da judicialização da educação infantil nos municípios, esta dissertação alinhou-se a um conjunto reduzido de trabalhos e por apresentar uma unidade de análise distinta da usada pela maioria dos pesquisadores, é possível que algumas hipóteses precisem ser melhores exploradas e analisadas. Sugere-se, a criação de novas hipóteses que podem indicar mais fatores associados, bem como a identificação de mecanismos causais subjacentes às relações identificadas nessa dissertação.

Trabalhos futuros podem focar em diferentes regiões do país, tanto comparando-as entre si, como comparando as realidades existentes dentro do próprio estado. A literatura deve avançar na análise e na descoberta de outros fatores que influenciem a judicialização da educação infantil ou na análise mais aprofundada de fatores específicos. Como na análise de qual tipo de influência a atuação do TCE exerce, como a criação de novos estabelecimentos privados

influencia na oferta de vagas públicas, ou, também, se fatores educacionais ou econômicos dos familiares e cuidadores interferem na proposição de ações. Com uma literatura mais diversificada e abrangente, é possível encontrar soluções políticas e administrativas para minimizar ou, até mesmo, acabar com a falta de vagas em creches no estado. A etapa creche é um direito de todas as crianças e cabe ao Poder Executivo a criação, manutenção e a implementação de políticas públicas educacionais capazes de proporcionar a garantia desse direito.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** *In.* Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. UNESCO, Brasília, p. 39-70, 2010.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário: entre a Justiça e a Política.** *In.* Judiciário e Política no Brasil. Idesp/Sumaré, São Paulo, p. 79-108, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade a judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurídica UNIJUS**, Minas Gerais, v. 15, p. 13-38, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial,** 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021.

BENTO, Juliane Sant'Ana; ROS, Luciano Da; LONDERO, Bruno Alex. **Condenando políticos corruptos? Análise quantitativa dos julgamentos de prefeitos municipais pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (1992-2016).** Civitas – Revista de Ciências Sociais, 2020. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-60892020000300348&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892020000300348&lng=en&nrm=iso)>.

BIEHL, J. **Judicialização do direito à saúde no Brasil.** *In:* KEINERT, T. M. M.; PAULA, S. H. B. & BONFIM, J. R. A. (orgs.). As ações judiciais no SUS e a promoção do direito à saúde. Instituto de Saúde: São Paulo, 2009.

BOGÉA, Daniel. **Simbiose institucional: a interação entre partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal no presidencialismo brasileiro.** Dissertação de Mestrado (Ciência Política), Universidade de Brasília, 173p, 2018.

BORGES, Danielle da Costa Leite; UGÁ, Maria Alicia Dominguez. **Conflitos e impasses da judicialização na obtenção de medicamentos: as decisões de 1ª instância nas ações individuais contra o Estado do Rio de Janeiro, Brasil, em 2005.** Cadernos de Saúde Pública, v. 26, p. 59-69, 2010.

BRANDÃO, Thaís. **Direito à Educação Infantil de 0-3 anos de idade: a judicialização na perspectiva do gestor da escola.** Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=000962684>. Acesso em: 9 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://livraria.senado.leg.br/ebook.constituicao>. Acesso em: 8 de fev. 2021.

BRASIL. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 8 fev. 2021.

BRASIL. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso em: 4 fev. 2021.

BRASIL. Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e dá providências.** Disponível em: [http://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/lei\\_11494\\_20062007.pdf](http://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/lei_11494_20062007.pdf). Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 12 fev. 2021.

BUCCI, Maria P. D. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

CANELLO, Júlio. **Judicializando a Federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2016.

CAPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre, Fabris, 1999.

CARVALHO, Ernani. Judicialização da política no Brasil: controlo de constitucionalidade e racionalidade política. **Análise social**, p. 315-335, 2009.

CARVALHO, Ernani. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. Curitiba. **Rev. Sociol. Polit**, n. 23, 2004.

CAVALCANTI, Paula A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas:** uma contribuição para a área educacional. Tese (doutorado em educação), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

CNJ. **Justiça em Números**, p. 120, 2018. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CORRÊA, Luiza Andrade. **Judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, 2008.



CURY, Carlos Roberto Jamil.; AMARAL, Cláudia Tavares. **O direito à educação básica**: análise inicial dos julgamentos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *In*: Congresso Ibero Americano de Política e Administração de Educação, IV, Portugal, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil e FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. A judicialização da educação. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, n. 18, p. 29-71, 2009.

DA ROS, Luciano e TAYLOR, Matthew M. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 89, p. 1-31, 2019.

DE ALMEIDA MARQUES, Onofre Ricardo; DE MELO, Marilene Barros; DE SOUZA SANTOS, Alessandra Patrícia. Ações judiciais no âmbito do sistema único de saúde do Brasil, bases legais e implicações: um estudo de caso em um tribunal da Região Sudeste. **Revista de Direito Sanitário**, v. 12, n. 1, p. 41-66, 2011.

DE LIMA, Aires David; SORATTO, Fernanda Peres; QUEIROZ, Renato Barbosa. A Judicialização da Educação no Brasil: Garantias Constitucionais. **Anais do Sciencult**, v. 4, n. 1, p. 5-14, 2013.

DE MATOS PINTO, Isabela Cardoso. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, p. 27-36, 2015.

DE VASCONCELOS, Natalia Pires. Solução do problema ou problema da solução? STF, CNJ e a Judicialização da saúde. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 1, p. 83-108, 2020.

DINIZ, Debora. Judicialização de medicamentos no SUS: memorial ao STF. **Série Anis**, v. 9, n. 66, p. 1-5, 2009.

DINIZ, Debora; MACHADO, Teresa Robichez de Carvalho; PENALVA, Janaina. A judicialização da saúde no Distrito Federal, Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 591-598, Fev, 2014.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Boston: Longman, 2011.

ENGELMANN, Fabiano; CUNHA FILHO, Marcio Camargo. Ações judiciais, conteúdos políticos: uma proposta de análise para o caso brasileiro. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 57-72, Mar. 2013.

EPSTEIN, Lee and KNIGHT, Jack. *The Choices Justices Make*. Washington, Congressional Quarterly, 1997.

INEP. **Censo Escolar**. Notas estatísticas. Brasília: Ministério da Educação, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**, v. 198, p. 1-17, 1994.

FIELD, A. Descobrimo a Estatística Usando o SPSS-5. Penso Editora: Porto Alegre, 2009.

FREITAS, Lígia Barros de. As Decisões Judiciais e as Políticas Públicas Sobre a Educação no Estado de São Paulo. **Mediações**, v. 21, n. 1, p. 145-166, 2016.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun, 2000.

GARCIA, Karin Comandulli. **Novos atores de políticas públicas**: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil. Porto Alegre, 2017.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Educação infantil no PNE 2014-2024**: acesso, equidade e qualidade. *In*. Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas. Brasília, p. 17-50, 2017.

HAIR, Joseph F., William. C Black., Barry. J Babin., Rolph E. Anderson. 2019. Multivariate Data Analysis 8th Edition. United Kingdom. Cengage Learning, EMEA

HILBINK, Lisa; INGRAM, Matthew C. Courts and Rule of Law in Developing Countries. *In*. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. Oxford University Press, 2019.

HIRSCHL, Ran. The judicialization of mega-politics and the rise of political courts. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, v. 11, p. 93-118, 2008.

HOLLAND, Paul W. Statistics and causal inference. **Journal of the American statistical Association**, v. 81, n. 396, p. 945-960, 1986.

IBGE, G. Sistema IBGE de recuperação automática: SIDRA. **Banco de dados agregados**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp>, 2015. Acesso em: 2 fev. 2021.

INEP. Censo Escolar da Educação Básica de 2019, Brasília: Inep/MEC, 2020.

INGRAM, Matthew C. Judicial Power in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 50, n. 1, p. 250-260, 2015.

LEAL, Mônica C. H. e ALVES, Felipe D. **A Judicialização da política e dos direitos**: um fenômeno decorrente de múltiplas causas, sob diferentes abordagens. Rio Grande do Sul, UNISC: XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 2014.

LEITÃO, Luana Couto *et al.* Judicialização da saúde na garantia do acesso ao medicamento. *Rev. Salud pública*, Bogotá, v. 16, n. 3, p. 360-370, maio, 2014.

LOPES, José Benedito. A Judicialização da política no Sistema Jurídico brasileiro e a Politização da Justiça. *Revista Intervenção, Estado e Sociedade*, v. 4, n. 1, p. 321-325, 2018.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua nova*, v. 57, p. 113-133, 2002.

MACHADO, Clara Cardoso. Judicialização da política: uma reflexão a partir das tendências atuais da teoria do direito. *Evocati revista*, v. 50, 2010.

MACINTYRE, Sally; ELLAWAY, Anne. Ecological approaches: rediscovering the role of the physical and social environment. *Social epidemiology*, v. 9, n. 5, p. 332-348, 2000.

MADEIRA, Lígia Mori. Defensoria Pública e defensores no Brasil: um estudo sobre o acesso à justiça. *Diagnóstico*, 2006.

MADEIRA, Lígia Mori. STF como ator político no Brasil: o papel do tribunal no julgamento de ações políticas sociais entre 2003 e 2013. *Revista Debates*: revista de ciências sociais. Porto Alegre, RS, v. 8, n. 3 (set./dez. 2014), f. 57-95, 2014.

MARCHETTI, Vitor. Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, v. 51, n. 4, 2008.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública*, v. 15, n. 2, p. 422-450, 2009.

MARCHETTI, Vitor; OLIVEIRA, Vanessa de Elias. **O Judiciário e o Controle sobre as Políticas Públicas**: A judicialização da educação no município de São Paulo. *ANPOCS*, 37, 2013, São Paulo.

MARQUES, Onofre Ricardo de Almeida; MELO, Marilene Barros de; SANTOS, Alessandra Patrícia de Souza. Ações judiciais no âmbito do sistema único de saúde do Brasil, bases legais e implicações: um estudo de caso em um tribunal da Região Sudeste. *Revista de Direito Sanitário*, Brasil, v. 12, n. 1, p. 41-66, Jun, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis**: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. Tese. (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6404>. Acesso em: 6 fev. 2021.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora; SCHWARTZ, Ida Vanessa Doederlein. A tese da judicialização da saúde pelas elites: os medicamentos para mucopolissacaridose. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, p. 1089-1098, 2013.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; MACHADO, José Angelo. Judicialization of health policy in the definition of access to public goods: individual rights versus collective rights. **Brazilian Political Science Review** (Online), v. 5, n. SE, p. 0-0, 2010.

MORGENSTERN, Hal. Ecologic studies in epidemiology: concepts, principles, and methods. **Annual review of public health**, v. 16, n. 1, p. 61-81, 1995.

MOTTA, Luiz Eduardo. Acesso à justiça, cidadania e judicialização no Brasil. *Achegas. net*, v. 36, 1-38, 2007.

MUNIZ, Regina Maria F. **O direito à educação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.  
OLIVEIRA, R. P. de. A educação na Assembleia Constituinte de 1946. *In*: FÁVERO, O. (org.). *A educação nas constituintes brasileiras – 1823-1988*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 153-189

NETO, Paulo Nascimento *et al.* Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 4, p. 847-868, 2015.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. SCIELO Editora FIOCRUZ, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e Privatizações no Brasil: Existe uma Judicialização da Política? Dados, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 559 – 587, 2005. F

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. JUDICIÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DAS VAGAS EM CRECHES NA CIDADE DE SÃO PAULO. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 144, p. 652-670, set. 2018.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Supremo relator. Processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, 2012.

PACHECO, Renata; SOARES, Alexandre. Acompanhamento temporal dos indicadores da educação básica do município de Arraial do Cabo, Brasil. **Vértices**, v. 22, n. 1, p. 18-45, jan. /abr. 2020. Disponível em: <http://oaji.net/articles/2020/8925-1595244896.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2021.

PEPE, Vera Lúcia Edais *et al.* Caracterização de demandas judiciais de fornecimento de medicamentos" essenciais" no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, p. 461-471, 2010.

PINTO, L. W., Silva, C. M. F. P. D., Pires, T. D. O., & Assis, S. G. D. (2012). Fatores associados com a mortalidade por suicídio de idosos nos municípios brasileiros no período de 2005-2007. **Ciência & Saúde Coletiva**, 17, 2003-2009.

POMPÍLIO, Gustavo; PARRECHIO, Maysa K. Rodrigues. A Judicialização da Política no Direito Brasileiro. **Revista Juris UniToledo**, São Paulo, v. 01, n. 01, p. 118-130, 2016

RAEDER, Savio Túlio Oseleri. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2015.

RIBAS, Giovana Paola Primor; FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza. A Judicialização das políticas públicas e o Supremo Tribunal Federal. **Periódico Direito, Estado e Sociedade**, n. 33, p. 36 – 50 jan. /jun. 2014.

RÍOS-FIGUEROA, Julio; TAYLOR, Matthew M. Institutional determinants of the judicialisation of policy in Brazil and Mexico. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 4, p. 739-766, 2006.

RODRIGUES, Rayane Vieira; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judicialização da política de educação: interações Judiciário-Executivo em São Bernardo do Campo (SP). **Revista Brasileira de Iniciação Científica**, v. 4, n. 4, 2017.

SCHABBACH, Leticia Maria; RAMOS, Marília Patta. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público**, vol. 68, n. 2, p. 439-466, 2017

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Jeferson Mariano. Jurisdição constitucional em Espanha (1981-1992) e Brasil (1988-1997).

SILVA, Virgílio Afonso da; TERRAZAS, Fernanda Vargas. Claiming the right to health in Brazilian courts: The exclusion of the already excluded? **Law & Social Inquiry**, v. 36, n. 4, p. 825-853, 2011.

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

SILVEIRA, Adriana Dragone. Judicialização da política educacional: uma análise da atuação do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Paraná. **Educação em Perspectiva**, v. 8, n. 3, p. 309-327, 2017.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 16, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez, 2006.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os Partidos Dentro e Fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582008000400002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400002). Acesso em: 2 fev. 2021.

TRAVASSOS, Denise Vieira *et al.* Judicialização da Saúde: um estudo de caso de três tribunais brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p. 3419-3429, 2013.

TATE, C. Neal and VALLINDER, Torbjorn. **The Global Expansion of Judicial Power**. New York. New York University Press, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann e SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social**. v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007.

VOLCANSEK, Mary L. *Comparative Judicial Politics*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2019.

WAKEFIELD, Jonathan. Ecologic studies revisited. *Annu. Rev. Public Health*, v. 29, p. 75-90, 2008.

WANG, Daniel Wei Liang. Poder Judiciário e políticas públicas de saúde: participação democrática e equidade. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 54, jan. 2009.

WANG, Daniel Wei Liang *et al.* Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1191-1206, out. 2014.

WANG, Daniel *et al.* Health technology assessment and judicial deference to priority-setting decisions in healthcare: Quasi-experimental analysis of right-to-health litigation in Brazil. **Social Science & Medicine**, v. 265, p. 113401, 2020.

ZIMMERMANN, Sílvia A. Políticas públicas e espaços democráticos. **Desenvolvimento em Questão**, v. 6, n. 12, p. 11-34, jul. /dez. , 2008.