

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO E INOVAÇÃO**

**Paolla Jenevain Braga**

**Sentidos de "direito à educação" no município de Juiz de Fora:  
análise discursiva de uma ação civil pública**

Juiz de Fora  
2021

**Paolla Jenevain Braga**

**Sentidos de "direito à educação" no município de Juiz de Fora:**

análise discursiva de uma ação civil pública

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e Inovação, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito, Argumentação e Políticas Públicas: empiria e inovação na pesquisa jurídica.

Orientadora: Profa. Dra. Waleska Marcy Rosa

Coorientador: Prof. Dr. Wedencley Alves Santana.

Juiz de Fora

2021

**Paolla Jenevain Braga**

**Sentidos de "direito à educação" no município de Juiz de Fora:**  
análise discursiva de uma ação civil pública

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e Inovação, da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito, Argumentação e Políticas Públicas: empiria e inovação na pesquisa jurídica.

Aprovada em     de setembro de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Waleska Marcy Rosa - Orientadora  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Wedencley Alves Santana - Coorientador  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Profa. Dra. Joana de Souza Machado – Membro interno  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Deo Campos Dutra – Membro externo  
Faculdade Doctum

Dedico este trabalho à minha mãe Nilcéa, minha primeira referência de professora, por sua trajetória na educação infantil. Seu exemplo afetuoso é meu maior incentivo e inspiração.

## AGRADECIMENTOS

A alegria não chega apenas no encontro do achado, mas faz parte do processo da busca (FREIRE, 2004, p. 142). A caminhada de pesquisa e escrita deste trabalho foi mais leve e mais alegre por não ter sido solitária, mesmo quando as vozes e partilhas, antes presenciais, deram lugar aos encontros virtuais.

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Nilcéa e Paulo, por estarem sempre comigo. Ela, nuvens de algodão, porta da tarde e chão de estrelas. Ele, sonhos que não envelhecem e simplicidade encontrada nas “grandezas do ínfimo”, nas palavras de Manoel de Barros.

Ao meu irmão, Conrado, meu grande amigo e companheiro no estudo, no trabalho, nas afinidades, nas dicas de filmes, livros e quadrinhos, tão necessários quanto as leituras acadêmicas. Agradeço por suas críticas honestas, que me ajudaram na construção do capítulo 3.

Ao Raphael, que esteve comigo em todos os momentos dessa jornada. Nada seria possível sem sua força, sua luz que irradia, sua convivência repleta de bom humor. Chico Buarque resume em versos simples e carregados de sentido o que você é para mim: “o meu amor, a minha paz”.

À grande rede de afeto e cuidado que tenho a sorte de contar: tias, tios, primas, primos e crianças da família J(G)enevain. Vocês são “Um ombro na noite quieta, um colo para começar o dia”, como cantou Emicida.

Às amigas e amigos que me acompanham ao longo da vida e se fazem presentes, ainda que distantes. O contato com vocês é estimulante e renovador, como um vento de boas novas, um dia azul, o cheiro do folhear de um livro, uma lembrança que traz bons sentimentos.

Às doces amigas que o mestrado me trouxe. Ana Luiza, sempre com um sorriso a oferecer e disposição para auxiliar. Sua escuta e seus conselhos foram essenciais. Sua energia e seu dom para organização, inspiradores. Sarah e Lauren, conhecer vocês foi um dos presentes mais preciosos que ganhei nos últimos tempos. À Priscilla, Laís, Liana e Magu, cada uma com suas singularidades, sou grata pelas nossas conversas, trocas e sintonia.

À minha orientadora Profa. Dra. Waleska, que acreditou neste trabalho desde os primeiros passos do projeto e me possibilitou trilhar os caminhos que almejava,

quando foi necessário mudar a rota. Agradeço imensamente sua dedicação, paciência e comprometimento. Ao meu coorientador Prof. Dr. Weden, que me apresentou, com muita competência, o maravilhoso mundo da Análise de Discurso, por sua contribuição, sua ajuda, por compartilhar seu conhecimento e por ter aceitado o desafio de me auxiliar já no segundo ano do mestrado.

À UFJF, meu lugar de estudo e trabalho, e onde também me sinto em casa, minha gratidão por ter me concedido o incentivo à qualificação, que me auxiliou no desenvolvimento desta pesquisa.

Aos amigos da Faculdade de Arquitetura e de Engenharia, pela torcida, carinho e gentileza que encontro em vocês diariamente. À Fernanda e Sônia, pelos cafés compartilhados, sem os quais as manhãs não seriam tão agradáveis. À Michelle e David, pela parceria e amizade.

À todas as pessoas que conheci e tive o prazer de conviver na turma de mestrado de 2019 do PPGD, àquelas com as quais dialoguei nos seminários de orientação e as que me acolheram com tanta receptividade no grupo SENSUS – FACOM/UFJF.

Às professoras, professores, técnicas administrativas, funcionárias e funcionários da Faculdade de Direito da UFJF, pelo trabalho de excelência que desempenham.

Algumas pessoas queridas não puderam estar perto de mim, fisicamente, ao fim dessa etapa, mas “quem voou, no pensamento ficou”, como disse Milton Nascimento. Tio Ivan, tia Rose, tia Gracinha, Jadir e Marly, para sempre em minha memória e coração.

A Deus, meu amparo e proteção, que guia meus caminhos para que se entrelacem com os de tão boas gentes. Sinto-me abençoada. “Mas se Deus é as flores e as árvores, E os montes e sol e o luar, Então acredito Nele, Então acredito Nele a toda a hora, E a minha vida é toda uma oração, E uma comunhão com os olhos e pelos ouvidos”, como escreveu Fernando Pessoa (adaptado).

O direito à educação me atravessa de várias formas, a começar pela minha vida escolar e acadêmica ter sido integralmente em escolas e instituições públicas, desde o ensino infantil à pós-graduação. Toda a minha gratidão às professoras, professores e as pessoas que participaram da minha formação no ensino público, gratuito e transformador que tive.

(...) na medida em que nos tornamos capazes de transformar o mundo, de dar nome às coisas, de perceber, de entender, de decidir, de escolher, de valorar, de, finalmente, eticizar o mundo, o nosso mover-nos nele e na história vem envolvendo necessariamente sonhos por cuja realização nos batemos. Daí então, que a nossa presença no mundo, implicando escolha e decisão, não seja uma presença neutra. (FREIRE, 2000, p. 17)

## RESUMO

A Constituição de 1988, ao acolher os princípios presentes no modelo de Estado Social e de regime democrático, conferiu maior relevância ao direito à educação, sistematizando-o em uma seção própria. Com relação à educação infantil, a Constituição Cidadã inovou ao reconhecê-la como uma extensão do direito universal à educação. A pesquisa teve como objetivo analisar discursos sobre o direito à educação numa disputa judicial ocorrida no Município de Juiz de Fora, durante a segunda década do século. Para isso, partimos dos pressupostos conceituais da Análise de Discurso, de matriz franco-brasileira, em diálogo com questões do direito constitucional. A pesquisa teve como lócus de observação uma cena enunciativa envolvendo a ação coletiva movida pela Defensoria Pública, a contestação por parte da Prefeitura e a sentença judicial em primeira instância. A pesquisa revelou que, no embate entre os atores institucionais em questão, o que estava em jogo era, também, uma cena discursiva, uma disputa de sentido entre o discurso neoliberal e de bem-estar social acerca do direito à educação.

**Palavras-chave:** Direitos sociais. Direito à educação. Análise de discurso.

## **ABSTRACT**

The 1988 Constitution, by embracing the principles stated in the Social State and democratic regime model, conferred greater relevance on the right to education, systematizing it in its own section. Regarding to childhood education the Citizen Constitution innovated by recognizing it as an extension of the universal right to education. The research aimed to analyze discourses on the right to education in a legal dispute that took place in the city of Juiz de Fora, during the second decade of the century. For this, we start from the conceptual presuppositions of Discourse Analysis, of Franco-Brazilian matrix, in dialogue with questions of constitutional law. The research had as locus of observation an enunciative scene involving the collective action filed by the Public Defender's Office, the challenge by the City Hall and the court sentence in the first instance. The research revealed that, in the clash between the institutional actors in question, what was at stake was also a discursive scene, a dispute over meaning between the neoliberal and social welfare discourse about the right to education.

**Keywords:** Social rights. Rights to education. Discourse analysis.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	Análise de Discurso
CME	Conselho Municipal de Educação
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
DIAE	Departamento de Inclusão e Atenção ao Educando
DEI	Departamento de Educação Infantil
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PGM	Procuradoria Geral do Município
SE	Secretaria de Educação
SEI	Serviço de Educação Infantil
UNICEF	Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
2	<b>A TRAJETÓRIA DO RECONHECIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL COMO UM DIREITO: CONTEXTUALIZAÇÃO DA NORMATIZAÇÃO CONSTITUCIONAL E LOCAL</b> .....	15
2.1	O DISCURSO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO .....	19
2.1.1	<b>De 1824 A 1967</b> .....	19
2.1.1.1	<i>A Constituição Imperial de 1824 e a garantia de instrução gratuita</i> .....	19
2.1.1.2	<i>A Constituição Republicana de 1891 e o ensino leigo</i> .....	20
2.1.1.3	<i>A Constituição de 1934 e a inclusão da responsabilidade da família pela educação, juntamente com o Estado</i> .....	21
2.1.1.4	<i>A Constituição outorgada de 1937 e a solidariedade em lugar da gratuidade</i> .....	23
2.1.1.5	<i>A Constituição de 1946 à semelhança da Carta de 1934</i> .....	25
2.1.1.6	<i>O discurso do direito à educação na Constituição de 1967</i> .....	26
2.1.2	<b>O discurso do direito à educação na Constituição cidadã de 1988</b> ...	28
2.2	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO NORMATIVO DE JUIZ DE FORA .....	28
2.2.1	<b>Legislação Municipal relativa à educação infantil</b> .....	28
2.2.2	<b>Plano Municipal de Educação</b> .....	35
2.2.3	<b>Panorama do atendimento em creches e pré-escolas</b> .....	38
2.3	A JUDICIALIZAÇÃO DAS VAGAS E O INTERESSE COLETIVO.....	41
3	<b>CAMINHOS METODOLÓGICOS E TEÓRICOS</b> .....	46
3.1	A FALTA DE VAGAS: DOS JORNAIS AOS TRIBUNAIS.....	46
3.2	A ABORDAGEM DA ANÁLISE DO DISCURSO .....	50
3.3	O CONCEITO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	52
3.4	O CONCEITO DE NEOLIBERALISMO .....	56

4	<b>ANÁLISE DO DISCURSO ACERCA DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM UMA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....</b>	<b>59</b>
4.1	RETÓRICA E SENTIDO NO DISCURSO JURÍDICO.....	61
4.1.1	<b>Do retórico ao discursivo .....</b>	<b>61</b>
4.1.2	<b>A questão das projeções imaginárias .....</b>	<b>67</b>
4.1.3	<b>Do discurso ao ideológico.....</b>	<b>73</b>
4.2	A CENA ENUNCIATIVA: A FORMULAÇÃO E SEUS EMBATES .....	76
4.2.1	<b>A petição inicial .....</b>	<b>76</b>
4.2.2	<b>A contestação .....</b>	<b>87</b>
4.2.3	<b>A sentença .....</b>	<b>93</b>
4.2.4	<b>Comentários .....</b>	<b>97</b>
4.3	A CENA DISCURSIVA: A CONSTITUIÇÃO DOS SENTIDOS.....	99
4.3.1	<b>Um embate histórico: o discurso do Bem-Estar Social <i>versus</i> o discurso neoliberal.....</b>	<b>99</b>
4.3.2	<b>Reconstituindo a memória: o discurso da responsabilidade fiscal</b>	<b>105</b>
4.3.3	<b>A cena discursiva: Bem-Estar Social <i>versus</i> neoliberalismo</b>	<b>108</b>
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>112</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>115</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa que se desenvolveu juntamente à escrita dessa dissertação é permeada por capítulos outros, não escritos e, por isso, além dos que a compõe. A interdisciplinaridade entre direito e educação perpassa tanto a minha formação acadêmica, quanto profissional e pessoal. Assim, a escolha pelo tema do direito de acesso à educação não está dissociada das minhas subjetividades e da perspectiva social e histórica em que estou inserida.

No ano de 2018, uma notícia de jornal que denunciava a falta de vagas em creches e escolas de educação infantil na cidade de Juiz de Fora, despertou em mim o interesse por buscar mais informações sobre o problema. Numa busca inicial, na internet, por reportagens que abordassem esse assunto descobri que havia também uma produção acadêmica acerca de aspectos normativos, legais e relativos à política pública local voltada à educação.

Dessa forma, me vi motivada a estudar e a buscar entender mais profundamente as causas e consequências da insuficiência de vagas recorrente nas creches e escolas públicas municipais para crianças de até cinco anos de idade, como a utilização da via judicial para pleitear a garantia do direito constitucionalmente garantido à educação.

O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é um direito público subjetivo constitucionalmente assegurado e está diretamente relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana.

A conjuntura de abertura política que o país experimentou a partir dos anos setenta e oitenta, ocorreu concomitantemente com a expansão dos movimentos sociais, das reivindicações acerca de emprego, habitação, saúde, educação, do respeito aos direitos humanos, também influenciou nas demandas por mudanças no plano jurídico-normativo (MOTTA, 2008).

O acesso à justiça ganhou novos contornos na Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, devido à ampla gama de direitos e garantias incorporadas, a maior de toda a história constitucional brasileira. A regulamentação da Defensoria na promoção dos direitos humanos e defesa dos direitos coletivos, além dos individuais, se deu a partir de Lei Complementar nº 80/1994.

Historicamente, os direitos fundamentais vêm sendo desrespeitados e relativizados sob diversos argumentos. No âmbito municipal, as políticas públicas são arquitetadas com base em critérios políticos e orçamentários, de acordo com as prioridades da gestão, o que reflete no funcionamento de diversos setores voltados ao atendimento da população, incluindo o educacional, objeto do presente trabalho. Conseqüentemente, as condições de oferta de vagas em creches e pré-escolas, que são aqui especificamente abordadas, também são influenciadas por essas políticas públicas.

O direito à educação, notadamente à educação infantil, e o discurso contido na ação civil pública proposta pela Defensoria Pública do estado de Minas Gerais contra o Município de Juiz de Fora são objetos deste estudo. Proposta em fevereiro do ano de 2012, a ação foi julgada em segunda instância somente em meados de 2019. No entanto, a análise feita se restringirá à petição inicial, contestação e sentença de primeira instância, proferida no ano de 2013.

O objetivo é entender, a partir do contexto histórico e jurídico nacional e local, como se dá o embate entre os três sujeitos, quais sejam, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, o Município de Juiz de Fora, representado pela sua Procuradoria e a Vara da Infância, na figura da magistrada que julgou a ação. Esses interlocutores ocupam posições institucionais diferentes na ação judicial, que foi analisada sob um enfoque discursivo.

Para isso, o corpus de análise definido foi composto pelas seguintes peças do rito processual de primeira instância: a petição inicial, a contestação e a sentença. O recorte dessas três peças se deu por serem representativas das partes autora e ré e da julgadora. A opção pela análise somente das peças da primeira instância, sendo que o processo tramitou por um longo percurso de sete anos no judiciário até transitar em julgado em sede recursal, se deu pela necessidade de definição da cena de entrada analítica. Optou-se, assim, pelo início do embate no campo judicial.

Como objetivos específicos, tem-se (i) o resgate histórico do discurso acerca do direito à educação em todas as constituições brasileiras; (ii) um apanhado do estado da arte de importantes (dos principais) documentos normativos e legislativos em âmbito nacional e municipal relacionados ao direito à educação infantil; (iii) a apresentação das teorias que são pano de fundo entre

as partes conflitantes (opositoras) na ação judicial e, por fim, (iv) a análise dos discursos na ação judicial.

Delineados esses objetivos, a abordagem metodológica utilizada foi a qualitativa, que envolve a pesquisa documental e bibliográfica. Especificamente na análise do discurso, foram utilizados os métodos desenvolvidos pelos autores da vertente franco-brasileira, notadamente a linguista Eni Orlandi, que se fundamenta nos estudos precursores de Michel Pêcheux.

A dissertação foi organizada em quatro partes, com o propósito de sistematizar os objetivos e responder à pergunta definida como o fio condutor da pesquisa, qual seja: Como o discurso do direito à educação ocorre na ação judicial analisada? Trata-se de um estudo de caso, portanto.

Na primeira parte, são retomadas as constituições brasileiras, no que concerne ao discurso sobre o direito à educação infantil (ou educação de forma geral, naquelas em que não havia menção expressa a essa etapa em particular) em cada uma delas, bem como o contexto normativo/legal, no Brasil e em Juiz de Fora, acerca desse direito.

Na segunda parte tem-se o percurso teórico, com a apresentação das formações ideológicas conflitantes na ação, e as metodologias utilizadas. Num terceiro momento, passa-se à descrição e análise dos discursos contido nas/das peças processuais previamente determinadas, passando pelos conceitos basilares para que essa análise fosse possível. A última é dedicada às considerações finais.

Tendo em vista que o acesso à educação infantil e a falta de vagas são um problema histórico em Juiz de Fora, que se repete em centenas de outros municípios brasileiros, e que a ação proposta pela Defensoria Pública foi a primeira ação coletiva a ser proposta por essa instituição e julgada em desfavor do Município, vê-se a relevância social do estudo não apenas no âmbito local, por analisar uma ação inédita nessa temática, mas que trata de um problema que é frequentemente observado em âmbito nacional.

## **2 A TRAJETÓRIA DO RECONHECIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL COMO UM DIREITO: CONTEXTUALIZAÇÃO DA NORMATIZAÇÃO CONSTITUCIONAL E LOCAL**

Na trajetória da Educação Infantil brasileira, construída ao longo do último século, foram percebidos muitos avanços sobretudo no que se refere aos crescentes estudos e pesquisas na área da infância e da educação, que ganharam importância e maior visibilidade. Nesse caminho, evidenciaram-se as lutas travadas pelos movimentos sociais em busca da garantia dos direitos das crianças à educação, as quais foram determinantes para a instituição de dois importantes instrumentos legais: a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN.

Dessa forma, o Estado comprometeu-se com a função de tornar efetivos, por meio de políticas públicas, os direitos fundamentais e de natureza social constitucionalmente declarados, como o direito social à educação.

Nos últimos anos, a criança e suas infâncias são temas que pouco a pouco se evidenciam em diferentes cenários da sociedade. As crianças, que antes eram vistas como “adultos em miniatura” (ARIÈS, 1986, p. 183), são agora reconhecidas como sujeitos sociais e históricos, cidadãos, pessoas detentoras de direitos, que produzem cultura e são nela produzidas.

Essa concepção vai ao encontro do entendimento consolidado no art. 29 da LDBEN, que diz que a Educação Infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Isso implica no reconhecimento da importância da Educação Infantil, ressaltando o compartilhamento da responsabilidade familiar, comunitária e do poder público na sua promoção.

O art. 205 da Constituição Federal determina que a educação é um direito de todos e um dever do Estado e da família. A LDBEN dispõe em seu art. 30 que na faixa etária de zero a três anos de idade, a Educação Infantil deve ser oferecida em creches e entidades equivalentes. Já na faixa etária que abrange as crianças de quatro a cinco anos de idade, deve ocorrer em pré-escolas, visto

que, para essas, é obrigatória a frequência regular a um estabelecimento de natureza educativa fora do nicho familiar.

A definição legal da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, conforme referido, representa um marco histórico relevante, pois promove a institucionalização, norteia o desenvolvimento de ações, fortalece a mobilização social, viabiliza e garante a evolução das discussões sobre a melhoria da qualidade do atendimento educacional e estimula a conscientização do compromisso de todos com essa etapa do ensino (PARENTE, 2005).

Assim, a Constituição Federal, em seu art. 208, inc. IV, determina que o dever do Estado com a educação e, especificamente com a Educação Infantil, será efetivado mediante a garantia de atendimento em creches e pré-escolas às crianças até cinco anos de idade.

De acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil:

Art. 4º - As propostas pedagógicas da Educação Infantil deverão considerar que a criança, centro do planejamento curricular, é sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentido sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura. (BRASIL, 2009).

Atualmente, no que se refere à educação nas redes públicas de ensino, sabe-se que deve estar atrelada às normas jurídicas estabelecidas dentro de uma organização nacional, considerando-se que estão inseridas no contexto do regime democrático e republicano que envolve os sistemas de ensino municipal, estadual, distrital e federal.

A história da Educação Infantil apresenta um percurso de muitas lutas que ainda se fazem presentes em meio aos avanços percebidos pelo caminho. Tais avanços evidenciaram mudanças no olhar direcionado à criança e suas infâncias, o que pode ser constatado nos documentos pertencentes à legislação brasileira que chegam até a Escola e influenciam diretamente nos projetos pedagógicos e propostas curriculares.

Assim como na Europa, o surgimento das creches no Brasil objetivou suprir a ausência da mãe enquanto estivesse trabalhando, porém, estendendo o

atendimento às crianças abandonadas, órfãs e filhas de mães solteiras. Esse atendimento era realizado em asilos e internatos. De acordo com Didonet, (2001, p. 12), no Brasil as creches surgiram enquanto “guarda diária” de crianças pequenas, visando responder a questões diversas, como o abandono, a desnutrição, a mortalidade infantil, a formação de hábitos higiênicos e a moralização das famílias operárias.

Com o mercado de trabalho ampliado pelo crescimento da industrialização a partir da década de 1950, as mães que pertenciam à classe média e estavam inseridas no mercado de trabalho também demonstraram interesse em buscar a creche como alternativa para deixar seus filhos. Entretanto a creche continuou sendo vista como ferramenta assistencialista, um favor prestado às famílias. Mais tarde, nas décadas de 1960 e 1970, além do cunho assistencialista, a creche era considerada uma forma de suprir a vulnerabilidade a que a criança pequena estava exposta.

Somente a partir do final da década de 1970 foi possível perceber a expansão das creches no Brasil. Movimentos sociais organizados por mulheres da periferia e grandes centros urbanos contribuíram para novos olhares sobre a creche e o papel educativo da Educação Infantil. De acordo com a Lei Federal nº 5.692/71, em relação à educação pré-escolar, constituía obrigação do Estado velar pelos sistemas de ensino, seja diretamente ou através de convênios, oferecendo atendimento em jardins de infância ou similares para menores de sete anos.

Com a Constituição de 1988, a Educação de crianças de zero a seis anos foi reconhecida como uma extensão do direito universal à educação, tendo os homens e mulheres trabalhadores direito a terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas, portanto, direitos relativos à Educação Infantil foram inscritos na Constituição, tanto no capítulo da Educação quanto no da Assistência.

Dando continuidade a essa trajetória de lutas e conquistas, em 1996 foi promulgada a LDBEN, que evidenciou a Educação Infantil através de olhar expressivo e diferenciado em relação às legislações anteriores. Tem-se, então, uma concepção de criança e de infância que confere à Educação Infantil uma nova dimensão, quando a concebe como parte integrante da Educação Básica,

quando considera as crianças em seu desenvolvimento integral e quando prevê a responsabilidade compartilhada entre família, comunidade e poder público.

A inclusão das crianças de seis anos no ensino fundamental, a partir da implementação da Lei nº 11.274/2006, trouxe para o cenário educacional novas pautas de investigação sobre os processos de inserção das crianças em contextos educativos institucionais. Muitas questões referentes aos objetivos do Ensino Fundamental bem como sobre a Educação Infantil, emergiram desse novo contexto que se configurou. Como garantir uma educação de qualidade para as crianças que agora ingressam mais cedo na escola? De que forma a Educação Infantil pode contribuir para a inserção das crianças no Ensino Fundamental?

Ainda hoje, muitas vezes, educação infantil e ensino fundamental permanecem isolados ou distanciam-se em suas funções e objetivos. Tomados como etapas estanques, esses dois momentos da vivência das crianças na escola não são vistos muitas vezes, como processuais. Dessa forma, acentua-se a fragmentação da Educação Básica sem atentar para as transições.

Como acrescenta Cury:

A educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã. E por implicar a cidadania no seu exercício consciente, por qualificar para o mundo do trabalho, por ser gratuita e obrigatória no ensino fundamental, por ser gratuita e progressivamente obrigatória no ensino médio, por ser também a educação infantil um direito, a educação básica é dever do Estado. E como se trata de um direito juridicamente protegido, em especial como direito público subjetivo no âmbito do ensino fundamental, é preciso que ele seja garantido e cercado de todas as condições. (CURY, 2008, p. 296).

O desafio reside em considerar essas duas etapas como instâncias de formação cultural, uma vez que é a experiência com a cultura que as une e as tornam inseparáveis e, ainda, em considerar as crianças como sujeitos de cultura e história, sujeitos sociais. Tanto na educação infantil, quanto no ensino fundamental o objetivo deve ser atuar com liberdade para assegurar a apropriação e a construção do conhecimento.

## 2.1 O DISCURSO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Desde a primeira Constituição brasileira, promulgada em 1824, até a atual, as referências ao direito à educação foram diversificadas. Além disso, a extensão desse direito também sofreu variações, de acordo com o momento político e histórico em que cada nova Constituição se inseria. A seguir, serão abordados os diferentes discursos relativos ao direito à educação em cada uma das sete Constituições.

### 2.1.1 De 1824 a 1967

O direito à educação, do Império ao Regime Militar.

#### 2.1.1.1 A Constituição Imperial de 1824 e a garantia de instrução gratuita

A Constituição do Império (BRASIL, 1824), outorgada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, dedicou somente dois incisos para tratar da temática referente à educação, um que se referia à “instrucao primária” e outro referente a “Collegios e Universidades”, no art. 179:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. (...)

XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.(BRASIL, 1824)<sup>1</sup>

Observa-se que a gratuidade do ensino foi possibilitada a todos os cidadãos, mas a Constituição limitou-se a citá-la, sem, no entanto, definir quais seriam as competências para a criação de escolas para que esse direito fosse efetivado. A definição de cidadania não era esclarecida, da mesma forma que

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, optou-se por reproduzir o texto original de cada Constituição, respeitando a grafia de cada época.

não era definida a partir de qual idade a pessoa teria o direito de ingressar na escola para o início da instrução primária (SAVELI, 2010, p. 130).

A instrução primária era pouco difundida no período do Império, entre outros motivos, devido à escassez dos recursos enviados da Coroa para as províncias; à proibição de frequência de escravos à escola e à não exigência da instrução primária como requisito para o ingresso na escola secundária (C. PILETTI; N. PILETTI, p. 102). Cabe ressaltar, ainda, que a palavra *educação* não é utilizada em nenhum dos incisos, como também em nenhum outro dispositivo da Carta.

### 2.1.1.2 A Constituição Republicana de 1891 e o ensino leigo

A Constituição (BRASIL, 1891) promulgada em de 24 de fevereiro de 1891, foi elaborada após a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, por Rui Barbosa. Sobre a temática referente ao direito à educação, destaca-se o art. 72, § 6º, que assegurou, a brasileiros e estrangeiros residentes no país, a laicidade<sup>2</sup> do ensino público:

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

§ 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos. (BRASIL, 1891)

Com o fim do trabalho escravo, enxergava-se na imigração um papel “civilizador” e, conseqüentemente, o legislador buscou meios de facilitar a entrada e fixação de estrangeiros no país. Assim, entre outras garantias dadas pelo Estado aos imigrantes, tem-se o acesso ao ensino aos estrangeiros residentes, como se observa no *caput* do artigo.

A ênfase dada ao caráter laico do ensino demonstra a separação com a Igreja Católica, religião predominante no Brasil, limitando a ingerência desta no Estado, que foi uma das basilares diferenças entre o regime republicano e o regime monárquico, como ressaltam Toledo e Carvalho (2017).

---

<sup>2</sup> O termo “leigo” utilizado na Constituição de 1891 tem o significado de laico.

A descentralização do poder, até então concentrado na figura do imperador no modelo anterior, implicou na adoção do sistema federalista, que se refletiu na área educacional, conforme pode-se observar no art. 35:

Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: (...)  
2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;  
3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;  
4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal. (BRASIL, 1891)

A conjuntura de oposição à centralização monárquica favoreceu, na área educacional, a negação do papel da União como poder legítimo para organização de um sistema nacional de instrução (ARAÚJO, 2005, p. 205). Percebe-se, no dispositivo citado, que houve uma mudança no sentido de minimizar a influência estatal nas unidades federativas, já que ao Congresso caberia a incumbência não privativa de “animar” o desenvolvimento das letras, artes e ciências no país.

A escolha do constituinte por conferir ao Congresso responsabilidade nas ações de *animar*, *criar* e *prover*, ressaltando, contudo, que essa não era uma responsabilidade privativa e, portanto, passível de ser exercida por outros poderes e entes, permitindo aos estados maior autonomia.

Cury (1996) aponta que a omissão da Carta sobre a gratuidade e obrigatoriedade do ensino, trazidas pela Constituição de 1824, pode ser explicada pela adoção dos princípios do federalismo e do liberalismo.

### *2.1.1.3 A Constituição de 1934 e a inclusão da responsabilidade da família pela educação, juntamente com o Estado*

Para analisar os dispositivos constitucionais acerca do direito à educação na Constituição de 1934, primeiramente é necessário situar o contexto de sua promulgação, que se deu após a Revolução de 30, movimento armado que culminou com o golpe de estado que depôs o presidente da república e instituiu o chamado Governo Provisório, presidido por Getúlio Vargas.

Naquele momento, a questão social adquiriu relevância ainda não experimentada nas duas constituições anteriores. Os legisladores buscavam incluir no texto constitucional a proteção da liberdade, atrelada a um Estado democrático que fosse ao mesmo tempo forte, eficiente e pouco intervencionista:

Se, na primeira República, o Direito Público não era forte na formação dos governantes, sobretudo quanto à forma esborçada e ética na sua aplicação, os anos recentes representaram notável concessão ao materialismo econômico, fazendo tudo depender do fato econômico que se desejava controlar com categorias econômicas, sem qualquer consideração com as de caráter jurídico e mesmo cultural. (POLETTI, 2012, p. 13)

No que concerne ao direito à educação, o Título V da Carta de 1934, intitulado “Da Família, da Educação e da Cultura”, tratou sobre o tema, sendo quatro artigos no Capítulo I destinados à família e o Capítulo II agrupou educação e cultura em dez artigos, do 148 ao 158.

Percebe-se, no artigo inaugural, a mesma perspectiva do artigo 35 da Constituição de 1891, que empregou o verbo “animar” para caracterizar o papel da União, estados e municípios na promoção do ensino. Diferentemente da Carta republicana, inclui-se aqui a preocupação com a proteção do patrimônio histórico e cultural, além da assistência ao “trabalhador intelectual”<sup>3</sup>

Art. 148. Cabe á União, aos Estados e aos Municipios favorecer e animar o desenvolvimento das sciencias, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objectos de interesse historico e o patrimonio artistico do paiz, bem como prestar assistencia ao trabalhador intellectual. (BRASIL, 1891)

A responsabilidade conjunta da família e do Estado na educação vem atrelada ao objetivo de desenvolver o que o constituinte denominou “a consciência da solidariedade humana”, inspirada na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição Alemã de 1919, as quais consagravam o princípio da solidariedade:

---

<sup>3</sup> Conforme elucida BARROS (2004, p. 147): “Os trabalhadores intelectuais são aqueles cujo trabalho pressupõe uma cultura científica ou artística, como o advogado, o médico, o dentista, o engenheiro, o artista, entre outros”. A assistência ao trabalhador intelectual, trazida pelo artigo citado, configura mais uma das proteções na seara trabalhista trazidas pela Constituição de 1934, que instituiu direitos como o salário mínimo, o repouso semanal e as férias anuais remuneradas.

Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcionalmente a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes actores da vida moral e económica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (BRASIL, 1891)

A partir desta Constituição houve a inclusão da família como um lugar de educação, que será visível em todas as constituições posteriores (BULHÕES, p. 181, 2009). O art. 150 determina que a União deveria atuar de forma complementar nos locais onde houvesse insuficiência de recursos e “estimular a obra educativa” no Brasil. Além disso, caberia à União coordenar e fiscalizar a execução em todo o país do Plano Nacional de Educação, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação.

#### *2.1.1.4 A Constituição outorgada de 1937 e a solidariedade em lugar da gratuidade*

Decorridos apenas três anos da promulgação da Constituição de 1934, houve sua substituição pela Constituição de 10 de novembro de 1937, mesmo dia em que foi implantado o Estado Novo. Assim como a Carta Imperial de 1888, também foi outorgada, ou seja, não houve participação popular na sua construção.

Entre as justificativas trazidas pelo então presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, Getúlio Vargas, no Preâmbulo da Constituição outorgada, foi exposta sua preocupação com a manutenção da “paz política e social”, ameaçada pela “desordem” que poderia levar o país a uma guerra civil. Assim, são expostas três justificativas para a necessidade de uma nova Constituição, todas iniciadas pelo verbo *ATENDENDO* em letras maiúsculas, sendo a primeira delas:

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento

natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil. (BRASIL, 1937)

A segunda justificativa esclarece que o Presidente possui um objetivo mais singular, de proteger a sociedade “ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista (...)”. A terceira e última justificativa varguista faz menção à proteção dos interesses nacionais “ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo”.

Percebe-se que, apesar de ser uma Carta formulada sem que houvesse consulta a órgãos ou entidades que representassem os interesses da população, o uso de artifícios retóricos, como o emprego do verbo “atendendo”, que remete a uma noção de acolhida, de consideração aos supostos anseios da sociedade brasileira, “fica evidente que estava sendo implantada uma ditadura e que esta procurava disfarçar sua verdadeira natureza escondendo-se atrás de um texto que foi chamado impropriamente de Constituição” (DALLARI, 2001, p. 258).

No que concerne especificamente ao direito à educação, a Carta de 1937 dedicou sete artigos intitulados “Da Educação e da Cultura”, do art. 128 ao art. 134. Nota-se que, diferentemente da Constituição imediatamente anterior, houve um retrocesso na garantia à gratuidade da educação, que não mais foi estendida a todos, mas somente àqueles que não pudessem custear a frequência em instituições particulares:

Art. 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. (BRASIL, 1937)

O artigo subsequente assegura, contudo, a obrigatoriedade e gratuidade somente do ensino primário, evidenciando a responsabilidade subsidiária do Estado na oferta da educação. Os que não comprovassem escassez de recursos deveriam contribuir mensalmente com a chamada “caixa escolar”, devido ao princípio da solidariedade com os mais necessitados:

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, 1937)

O art. 131 inovou ao trazer uma determinação conteudista ao ensino, tornando obrigatória a prática de educação física, o ensino cívico e os trabalhos manuais em todas as escolas primárias, normais e secundárias, públicas e particulares.

A separação entre Estado e Igreja refletida na Carta Republicana de 1891 permanece também no campo educacional na Constituição do Estado Novo, visto que o art. 133 dispõe que o ensino religioso *poderia* “ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias”, não constituindo-se como uma obrigação dos professores e mestres e, caso fosse oferecido, a frequência às aulas deveria ser facultativa (BRASIL, 1937).

#### 2.1.1.5 A Constituição de 1946 à semelhança da Carta de 1934

Os constituintes de 1946 partiam do princípio filosófico kantiano de que o Estado não é fim em si mesmo, mas meio para o fim. Este fim seria o homem. (BALEEIRO, 2012, p. 13). Nesse sentido, a educação adquiriu um *status* até então não alcançado, de maior relevância, na medida em que poderia ser um meio para proporcionar o desenvolvimento do “homem” e, conseqüentemente, da sociedade.

Definiu-se que uma parcela dos impostos, que consistia no mínimo de dez por cento da renda recolhida pela União; e ao menos vinte por cento do auferido pelos estados, municípios e distrito federal seriam destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinava o art. 169.

Manteve-se o título “Da Educação e da Cultura”, como na Constituição anterior, para o capítulo destinado ao tema e seus dispositivos se assemelhavam aos trazidos pela Constituição de 1934.

Os artigos 170 e 171 trouxeram normas que iniciaram o processo de descentralização do ensino, tendo o governo federal um caráter supletivo na promoção da educação.

A Constituição de 1946 teve vigência por quase vinte anos e, como ressalta Bulhões (2009, p. 183) um de seus desdobramentos diz respeito ao ciclo das leis de diretrizes e bases, sendo a Lei no 4.024/61, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN a primeira lei geral de educação do país.

#### *2.1.1.6 O discurso do direito à educação na Constituição de 1967*

A Constituição de 1967 foi decretada e promulgada pelo Congresso Nacional após o golpe militar que cerceou a possibilidade de escolha, pela sociedade civil, de seus governantes. Sobre o contexto histórico-político dos anos que antecederam sua elaboração, Dallari afirma que:

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, em grande parte sob influência da propaganda e das tentativas de expansão da União Soviética, a questão dos direitos sociais e econômicos passou a ter grande ênfase nos debates sobre democracia e Justiça social. A aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas, em 1948, foi o ponto de partida para uma intensificação das ações em favor daqueles direitos, bem como de outros direitos fundamentais, como a liberdade e a igualdade. Esses movimentos tiveram repercussão no Brasil, onde surgiram várias organizações católicas tendo por objetivo lutar pela superação das injustiças (...). No quadro do sindicalismo operário surgiram lideranças socialistas e comunistas que também seguiam essa linha. (DALLARI, 2009, p. 262)

O autor acrescenta que a referência expressa feita ao Congresso Nacional no Preâmbulo é uma confissão da ilegitimidade e a invocação à proteção de Deus é somente retórica, pois nem o povo e nem os representantes da igreja católica tinham condições para influenciar o que foi uma decisão política unicamente do comando militar, verdadeiro autor do novo texto apresentado como Constituição (DALLARI, 2009, p. 264).

O contexto da Constituição de 1967 era o de preocupação com o desenvolvimento econômico do país, tendo sido criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL, objetivando diminuir os níveis de analfabetismo. O ensino dos sete aos quatorze anos era obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais, porém, após o primário, o ensino seria

gratuito somente para aqueles que comprovassem aproveitamento e falta ou insuficiência de recursos.

Duarte (2004, p. 116) salienta, ainda, que:

Desde o regime anterior, o art. 176 da Emenda Constitucional de 1969 já estabelecia, de forma explícita, a educação como um dever do Estado. Já a vinculação de recursos não constava da Emenda Constitucional de 1969, mas foi reintroduzida em nosso sistema jurídico, em dezembro de 1983, por meio da Emenda Calmon, regulamentada somente em 1985. Com relação à gratuidade universal do então chamado ensino primário oficial, este princípio já estava presente na Emenda Constitucional de 1967, que manteve, neste particular, o disposto na Constituição de 1946. A gratuidade é um corolário da obrigatoriedade do ensino imposta aos Poderes Públicos. (DUARTE, 2004, p. 116)

Foi estabelecido, ainda, que as empresas comerciais, industriais e agrícolas eram obrigadas a manter, o ensino primário gratuito de seus empregados, bem como dos filhos destes. Isso mostra um caráter de delegação da obrigação estatal com a oferta do ensino público, que foi pulverizado também como responsabilidade das empresas e indústrias.

### **2.1.2 O discurso do direito à educação na Constituição de 1988**

O direito à educação é de tamanha relevância que ganhou sistematização própria na Constituição vigente, em uma seção intitulada “Da educação”, que acolheu os princípios presentes no modelo de Estado Social e de regime democrático. Historicamente essa área era atendida pela Assistência Social e, com as modificações trazidas pela constituinte de 1988, começaram a ser discutidas e implementadas diversas políticas públicas na área educacional. Dessa forma, o Estado comprometeu-se com a função de tornar efetivos, por meio dessas políticas públicas, os direitos fundamentais e de natureza social constitucionalmente declarados.

O artigo inaugural da referida seção determina que a educação é um direito de todos e um dever conjunto, do Estado e da família. O art. 208 define o atendimento em creche e pré-escola como direito da criança, opção da família e dever do Estado. Além disso, pela primeira vez o acesso ao ensino obrigatório e gratuito foi definido pela Constituição como direito público subjetivo. O inc. I

desse artigo prevê a educação básica como obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada sua oferta gratuita para aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria. Saveli (2010, p. 139) afirma que para esse ensino obrigatório não há discriminação de idade e, caso não seja ofertado, qualquer pessoa pode exigí-lo perante o poder público, já que a Constituição traz a possibilidade de responsabilização da autoridade.

A Constituição de 1988 também foi pioneira ao reconhecer a criança como um sujeito de direitos, tratando-a como prioridade absoluta, como pode ser observado no art. 227. O art. 211 dispõe sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, estabelecendo que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Vê-se que a opção por um país federativo não pressupõe centralização do poder, mas sim diferentes graus de autonomia entre os entes, pois, como assevera Cury (2002, p. 171), “só a realização do sistema federativo por cooperação recíproca, constitucionalmente previsto, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país”.

Os direitos sociais, dentre eles os direitos relativos à educação que foram reconhecidos pela Constituição Cidadã evidenciaram a necessidade de criação de leis para corresponderem à legislação complementar, que foi impulsionada a partir de 1988. Entre as leis que se seguiram à Lei Maior no campo da educação podem ser citados o ECA/90; a LDBEN/96, o PNE/01 e o FUNDEB/07.

## 2.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO NORMATIVO DE JUIZ DE FORA

A seguir será feito um panorama explicativo acerca das principais leis e instrumentos normativos relativos à educação infantil no município.

### 2.2.1 Legislação municipal relativa à educação infantil

A Constituição de 1988 reconheceu, pela primeira vez, a criança como sujeito de direitos, os quais deveriam ser garantidos pela família, sociedade e Estado através de uma articulação mútua. A nova gama de direitos relativos à educação introduzidos pela Carta Cidadã demandou a criação de diversas leis e

normas específicas, tanto no âmbito federal, como no estadual, no distrital e no municipal. Entre as leis que se seguiram após a promulgação, podem ser citadas a Lei nº 8.069/90 - ECA, a Lei nº 9.394/96 - LDBEN, a Lei nº 10.172/01 - PNE, o Referencial Curricular para a Educação infantil – RCNEI/98, entre outras normas.

A atribuição da responsabilidade pela educação infantil aos municípios de forma prioritária, determinada pelo art. 211, §2º da Constituição de 1988, repercutiu em discussões para elaboração de normas, políticas públicas, programas, convênios com entidades e até mesmo em reformulações na organização administrativa municipal de modo a propiciar o funcionamento da dinâmica necessária ao atendimento das novas disposições constitucionais.

Dessa forma, com o intuito de apresentar o percurso legislativo municipal, utilizando-se como marco temporal a promulgação da atual Constituição, foi feita uma síntese acerca da produção normativa referente à temática da educação infantil a partir do ano de 1988. Para isso, foi usado o sistema de consulta ao banco de dados legislativo da Prefeitura de Juiz de Fora, denominado *JFLegis*, o qual possibilita o acesso *online* a decretos, leis, leis complementares, portarias, resoluções e emendas à Lei Orgânica do Município.

O referido sistema possui diferentes formas de busca, por número da norma, por palavras-chave e por período, além de permitir que seja especificada - ou não - o tipo de norma procurada (lei, decreto etc.). Assim, o recorte temporal adotado foi o da pesquisa no sistema pelo período de um ano, com início em 1988, conforme assinalado e, sucessivamente, até o ano de 2020, em todos os tipos de normas que apresentassem as palavras-chave previamente definidas: *educação*, *escola* e *creche*. Optou-se por pesquisar os termos separadamente, a fim de aumentar a abrangência da busca, já que uma lei que verse sobre a criação de uma creche, por exemplo, não necessariamente teria em seu texto a palavra *educação* e, provavelmente, não teria a palavra *escola*, o que inviabilizaria a seleção, caso os três termos fossem pesquisados simultaneamente.

Através dos resultados obtidos em cada ano pesquisado foi possível selecionar as normas de maior relevância para o contexto da educação infantil, considerando ser esse o objeto da presente pesquisa. Já no final do ano de 1988, tem-se o Decreto 4.078/88 que aprovou o novo regulamento da Secretaria Municipal de Educação, em substituição ao anterior, datado de 1984 e modificou,

entre outras, a organização administrativa da Secretaria, que passou a ter mais departamentos. Desse modo, o Serviço de Educação Infantil – SEI, que era vinculado ao Departamento de Educação, passou a ser vinculado a um novo e mais específico departamento, o de Educação Básica. Foi criado também o Departamento de Promoção do Educando, com divisões não existentes anteriormente, competentes para tratar da alimentação escolar; do abastecimento escolar; da assistência ao educando; da distribuição de bolsas de estudo e da saúde escolar.

Em 1992, a Lei 8.056 dispôs sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, cujo atendimento abrange, conforme consta no art. 1º, inc. II:

políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, profissionalização, tratamento e reabilitação da pessoa portadora de deficiência, habitação, esporte, cultura, lazer e outras que assegurem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade e dignidade (JUIZ DE FORA, 1992).

O Decreto 4.716/92 regulamentou essa lei e criou o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o objetivo de possibilitar a aplicação de recursos para apoiar entidades e instituições comprometidas com a realização de “atendimento, defesa, estudos, pesquisas, proteção, promoção e garantia dos direitos da Criança e Adolescente”, de acordo com seu art. 2º.

No ano de 1993 foi aprovada pela Câmara Municipal a Emenda nº 06 à Lei Orgânica, que instituiu o direito ao acréscimo de 20% à remuneração do magistério para quem atuasse com alunos portadores de deficiência mental, auditiva e visual, a fim de incentivar a educação inclusiva. Cabe ressaltar, contudo, que esse direito foi descumprido posteriormente entre os anos de 1999 a 2004, gerando uma ação judicial coletiva pelo sindicato da categoria.

Em 1999 é criado, pela Lei 9.569, o Sistema Municipal de Ensino, composto por todas as instituições de Ensino Fundamental e Médio e de educação infantil, mantidas pelo município, pelas instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada e pelos órgãos municipais de educação. Essa lei determinou também que o Conselho Municipal de Educação

- CME seria o órgão normativo e deliberativo do Sistema Municipal de Ensino de Juiz de Fora.

A Lei 10.075/02 foi a primeira, desde o ano de 1988, que instituiu tratamento diferenciado na garantia de vagas em escolas da rede municipal, incluindo as de educação infantil, assegurando a toda criança portadora de deficiência física, mental ou sensorial, prioridade de matrícula. No mesmo sentido versou a Lei 11.667/08, seis anos depois, que determinou a prioridade de inscrição das crianças portadoras de necessidades educativas especiais, também nas creches gerenciadas pela Administração Municipal.

Em 2005, o Decreto nº 8.580 criou o Fórum Municipal de Educação, responsável pela elaboração do Plano Municipal de Educação – PME decenal de Juiz de Fora, para elaborar metas, objetivos, ações e políticas específicas a cada nível, etapa e modalidade de ensino a serem executadas na década compreendida entre 2005 a 2014, em consonância com as recomendações da LDBEN/96 e da Lei nº 10.172/01 – PNE.

Nesse mesmo ano foi publicada a Resolução nº 12, editada pela Secretaria de Educação - SE, que instituiu o Ensino Fundamental com duração de nove anos, modificando a idade para a matrícula no 1º ano de sete para seis anos de idade: “A matrícula inicial no Ensino Fundamental dar-se-á a partir dos seis anos de idade, completos até 30 de abril do ano letivo em curso”, como disposto no art. 16. Essa alteração foi ao encontro da meta já expressa no PNE de 2001 de adiantar a idade para a matrícula no Ensino Fundamental em um ano e da Lei Federal 11.114/05, que alterou artigos da LDBEN/96, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.

Posteriormente, em 2006, a Emenda Constitucional nº 53 de 2006 modificou o inc. IV do art. 208, determinando que a educação infantil, fosse oferecida em creches e pré-escolas, às crianças até cinco anos de idade – e não mais até seis anos, como anteriormente. Cabe ponderar que essa mudança deveu-se, entre outros fatores, à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF por meio da Emenda Constitucional nº. 14 de 1996 que alterou a distribuição dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, dispondo que cada estado e cada município recebesse o equivalente ao número de alunos matriculados na sua rede pública do Ensino Fundamental:

De acordo com a CF/88, art. 208, é dever do Estado e direito das crianças e das famílias a matrícula na educação infantil (em creches e pré-escolas). Portanto, nos termos da lei, o direito das crianças à educação formal, desde seu nascimento, está garantido. Se o governo reconhece que as instituições de educação infantil não ofertam vagas suficientes para atender a estas crianças, a consequência lógica seria o estímulo técnico-financeiro para que os municípios assumissem sua responsabilidade constitucional. No entanto, a opção foi por uma política nacional de novo locus de estudo dessa criança, uma transferência de etapa de ensino que significou uma mudança radical de diversos aspectos no atendimento. (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011, p. 39)

Em 2008, foi editada pela SE a Resolução nº 25, que estabeleceu normas para organização e funcionamento das escolas municipais, em consonância com a Constituição Federal de 1988, o ECA, a LDBEN/96, entre outras. Observa-se, nos dispositivos que se referem aos objetivos da educação infantil, uma preocupação com o desenvolvimento social, cognitivo e da cidadania que estão correlacionados com a concepção constitucional das crianças como sujeitos de direitos, produtoras de cultura e nela produzidas. Destaca-se o art. 25, que prevê que a organização curricular contenha práticas que “possibilitem a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo-linguísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível”. Também pode-se mencionar o art. 26, inc. II, que dispõe que a proposta pedagógica na educação infantil deve se fundamentar em “princípios políticos dos direitos e deveres da cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática”.

Em 2014 foi promulgada pela Câmara Municipal a Lei nº 13.072, que versa sobre a publicidade da lista de espera por vagas para creches, determinando que a Secretaria de Educação divulgue a demanda atendida e a lista de espera por vaga no ano em curso, além de estabelecer que as creches afixem as referidas listas em lugar visível, de preferência na entrada do prédio. Cabe salientar que, numa busca à página da Secretaria de Educação no site da Prefeitura de Juiz de Fora, é possível acessar essas listas, conforme disposto na

lei, em que constam o nome completo, data de nascimento e turma que a criança deverá ocupar, de acordo com sua faixa etária.<sup>4</sup>

À semelhança do mencionado Decreto nº 8.580 de 2005, o Decreto nº 12.328 de 2015 instituiu o Fórum Municipal de Educação - FME, de caráter permanente, composto por órgãos públicos, autarquias, entidades e movimentos sociais representativos dos segmentos da educação escolar e dos setores da sociedade, com atuação amplamente reconhecida na melhoria da educação municipal, com a finalidade de acompanhar a política educacional do município. Além disso, ao Fórum foi atribuída a importante competência de monitorar o processo de implementação, avaliação e revisão do Plano Municipal de Educação 2016 a 2025 e dos planos decenais subsequentes. Em março de 2017, um ano após o previsto, a Lei nº 13.502 aprovou o novo PME, com vigência de dez anos a partir de sua publicação.

A Lei nº 13.690/18 foi a segunda desde o ano de 1988 que conferiu prioridade de vagas a um grupo específico, nesse caso, as crianças vítimas ou filhas de vítimas de violência doméstica, de natureza física ou sexual nas creches, escolas municipais e conveniadas do município.

Em 2019, foi editada nova norma para regulamentar a organização e as atribuições da Secretaria de Educação, a Lei nº 13.606. Sobre as vagas em creches e escola de educação infantil, vale mencionar dois dispositivos: o primeiro, o art. 11, que trata das competências do Departamento de Educação Infantil -DEI, em seu inc. XXI, que diz que:

XXI - compete a esse - elaborar, em conjunto com a Secretaria de Comunicação Pública - SECOM, processo informativo sobre o funcionamento das escolas de Educação Infantil, visando orientar a comunidade sobre os procedimentos necessários para vagas em creches. (JUIZ DE FORA, 2019)

O segundo, o art. 13., que dispõe sobre aquilo que compete ao Departamento de Inclusão e Atenção ao Educando – DIAE:

---

<sup>4</sup> A publicidade dada pela Secretaria de Educação às listas de espera por vagas é essencial para a transparência do processo. Porém, a divulgação dos dados pessoais das crianças, como nome completo e data de nascimento, faz com que haja uma exposição desses dados no ambiente virtual, ao alcance de qualquer usuário.

VI - promover o acesso escolar a partir do encaminhamento para matrícula nas escolas da rede municipal de ensino de crianças e adolescentes que se encontram sem vínculo educacional mediante monitoramento do fluxo de vagas em conjunto com setores pertinentes da Secretaria de Educação. (JUIZ DE FORA, 2019)

Os incisos apontados tratam de dimensões distintas sobre a forma de acesso aos estabelecimentos de educação infantil. Aquele trata da necessidade de divulgação das informações para a população acerca dos procedimentos necessários para a consecução de vaga em creches, como o cadastramento, apresentação de documentos, prazos etc. Já este versa sobre a comunicação interna no setor, para que haja o monitoramento das vagas existentes em escolas e sejam matriculadas aquelas crianças que estão fora da escola. Nota-se que esses são os únicos trechos da Lei sobre o assunto das vagas em creches e escolas e que não é mencionada a prática da busca ativa escolar no município, que consiste, basicamente, na existência de um movimento de contato do Poder Público com as famílias a fim de que sejam matriculadas as crianças que porventura estejam fora da escola devido à inércia e/ou omissão da família em garantir sua frequência<sup>5</sup>.

Ainda no contexto das vagas em creches e escolas, importa salientar que em 2020 foi criada a Lei nº 14.025 promulgada pela Câmara Municipal, vez que o projeto foi de autoria de um vereador, e dispõe sobre a garantia de “prioridade de vaga em creche para criança, filho ou filha de pais com relação de trabalho”,

---

<sup>5</sup> A Lei nº 13.005/14 – PNE traz no tópico de seu anexo que é uma das estratégias “1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos”. (BRASIL, 2014)

O Fundo das Nações Unidas para a Infância UNICEF desenvolveu uma plataforma denominada “Busca Ativa Escolar”, com o objetivo de que as pessoas enviem informações sobre crianças e adolescentes fora da escola pela internet, por meio de aplicativo ou por SMS, nos municípios em que os prefeitos tenham optado por aderir ao programa. Uma equipe intersetorial local toma as medidas necessárias para a matrícula, permanência e aprendizagem. Segundo consta no site do programa, “Até julho de 2020, mais de 3.160 municípios e 16 estados haviam aderido à estratégia, os quais estão atualmente em diferentes estágios de implementação”. O município de Juiz de Fora, no entanto, não figurava entre esses até então. UNICEF, 2020. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/>. Acesso em 27 dez. 2020.

nos termos do art. 1º. Antes de a lei ser promulgada, o Poder Executivo vetou o projeto (que foi rejeitado pelos vereadores posteriormente), sob o argumento de

(...) ilegalidade e inconstitucionalidade da presente proposição, por ferir o princípio da isonomia preconizado no caput do art. 5º, da Constituição da República e por tratar de matéria cuja competência exclusiva é do Chefe do Poder Executivo, o que estaria em desacordo com os princípios constitucionais da separação, harmonia e independência dos poderes (JUIZ DE FORA, 2020).

Através da busca no banco de dados da legislação municipal foi possível contabilizar que, no período de trinta e dois anos pesquisados, entre 1988 a 2020, a Prefeitura de Juiz de Fora com a criação, autorização de funcionamento e municipalização, possibilitou o aumento de cinquenta espaços de educação infantil em funcionamento, compreendidos nesse total as creches, as escolas e as turmas inseridas em escolas já existentes.

## **2.2.2 Plano Municipal de Educação**

A Constituição Federal de 1988 definiu que a Educação infantil e o Ensino Fundamental, que compõem a etapa da Educação Básica, seriam de responsabilidade dos municípios, com as colaborações técnicas e financeiras necessárias dos estados e da União.

A LDBEN/96 denomina tal pluralidade de Sistema de Organização da Educação Nacional, em seu Título IV e “é desta concepção articulada entre os sistemas que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação (...) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e nos meios, e efetivo nos seus fins”, como aduz Cury (2002, p. 173).

A Ementa Constitucional nº 59 de 2009 modificou o art. 214, da atual Carta, que estabelecia que o Plano Nacional de Educação - PNE teria duração plurianual, determinando que sua vigência seria decenal e se articularia através de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Assim, atendendo ao preceito constitucional, em 25 de junho de 2014 foi aprovado, pela Lei 13.005, o Plano Nacional de Educação, que estabeleceu diretrizes, metas e estratégias para a política educacional até o ano de 2024, além de determinar que, no primeiro ano de vigência, deveriam ser elaborados

(ou adequados, caso já existissem) os planos estaduais, distrital e municipais de educação, em consonância com o plano nacional.

Dessa forma, a partir de agosto de 2014 começou a ser estruturado e planejado, em Juiz de Fora, o Plano Municipal de Educação - PME, com a mobilização da equipe técnica da Secretaria de Educação – SE, que iniciou as primeiras discussões sobre esse processo. Dentre as ações realizadas, segundo consta na página virtual da SE, estão a análise das metas do PME, a definição das demandas da cidade, o diagnóstico do panorama da educação no município e a divulgação, para a população, da necessidade de criação do plano local. (JUIZ DE FORA, 2020)

Em maio de 2015, foi instituído um Fórum Municipal integrado por representantes de vinte e cinco instituições, com o intuito de propiciar “a sequência e ampliação do espaço de discussão entre o Estado, a sociedade e todos aqueles que são responsáveis pelo processo educacional em Juiz de Fora”. Para isso, “o diálogo foi o método e a democracia seu fundamento”, conforme informado pela Administração municipal. (JUIZ DE FORA, 2020)

Durante as reuniões do Fórum, que aconteceram nos meses que se seguiram, foi elaborado o anteprojeto do PME e, em dezembro do mesmo ano, foi realizada a Conferência Municipal de Educação, com reunião plenária e votação do documento já aprovado. O PME foi, então, encaminhado para a apreciação do prefeito e, posteriormente, para a Procuradoria Geral do Município para análise jurídico-orçamentária. (JUIZ DE FORA, 2020)

O documento base do Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora foi aprovado somente em março de 2017, pela Lei Municipal nº 13.502. Segundo dispõe, as metas e estratégias municipais são no sentido de reafirmar a educação escolar como um direito inalienável de todos e responsabilidade do Estado. Assim como no PNE, a meta nº “1” do PME é voltada para a educação infantil e consiste em:

**Universalizar, até 2016, a Educação Infantil para as crianças de 04 (quatro) e 05 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender às crianças de até 03 (três) anos, até o 5º (quinto) ano de vigência do Plano Municipal de Educação, alinhando o percentual de atendimento ao que foi estabelecido no Plano**

**Nacional de Educação, condicionado ao apoio técnico e financeiro da União.** (JUIZ DE FORA, 2017, Grifo nosso).

Cada meta do PNE vem acompanhada de uma série de estratégias específicas para que seja alcançada e, dentre aquelas relativas à universalização da educação infantil, destaca-se a de

Definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais. (BRASIL, 2014)

Além disso, há previsão da realização periódica de “levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta” (BRASIL, 2014).

Sabe-se que os recursos para serem aplicados à educação nos municípios provêm, em grande parte, das verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação - MEC. O objetivo do FNDE é transferir recursos financeiros e prestar assistência técnica aos estados, municípios e ao Distrito Federal, para garantir uma educação de qualidade a todos. Os repasses de dinheiro são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios).

No modelo federalista brasileiro, privilegia-se a descentralização das políticas públicas, ocorrendo o que é chamado de “municipalização”. No entanto, os municípios enfrentam grandes desafios para absorver a autonomia que lhes foi conferida, guardando relação de forte dependência com os demais entes. Embora essa tendência cada vez mais descentralizadora tenha apresentado algumas vantagens, por exemplo, ao permitir maior participação da sociedade na formulação de políticas públicas, impacta também nas condições de oferta de políticas assecuratórias de direitos fundamentais, considerando as marcantes desigualdades regionais e a heterogeneidade entre os municípios.

Guimarães e Pinto (2001, p. 95) ressaltam o caráter de cooperação e colaboração entre os entes – municipal, estadual, federal – além da sociedade

civil, na promoção da educação infantil, não se sustentando o discurso de que seja uma atribuição exclusiva dos municípios.

### **2.2.3 Panorama do atendimento em creches e pré-escolas**

Juiz de Fora é um município da Zona da Mata mineira, localizado a cerca de 283 Km da capital e que engloba ainda três distritos em seu território: Rosário de Minas, Torreões e Sarandira. Sua população no ano de 2020 é estimada em 573.285 pessoas (IBGE, 2020).

Segundo dados dos últimos três Censos escolares, as matrículas de crianças no pré-escolar foram de 11.781, em 2016; 12.049, em 2017 e 11.883, em 2018. Nos anos anteriores até 2005, quando se tem os últimos registros, os números giraram em torno dessa quantidade, ora um pouco mais, ora um pouco menos, tendo apenas uma vez ultrapassado a marca de 13.000, sem, contudo, chegar às 14.000 matrículas. (IBGE, 2020).

O órgão da administração direta do município de Juiz de Fora, responsável pelos assuntos referentes às matrículas, vagas, funcionamento de creches, escolas e de tudo o que circunda o universo relativo à educação infantil é a Secretaria de Educação, que é dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira e está subordinada diretamente ao chefe do poder executivo (JUIZ DE FORA, 2020).

Os dados coletados e analisados a seguir foram disponibilizados pelo Departamento de Educação Infantil – DEI, da Secretaria de Educação<sup>6</sup>. Atualmente existem 46 creches públicas no município e todas são geridas por entidades que se habilitam através de um processo de Chamamento Público<sup>7</sup>, em que é feita uma seleção, regulamentada por edital, para a escolha de quais entidades são aptas para administrar as creches públicas. Assim, a Prefeitura de Juiz de Fora não administra nenhuma creche diretamente e não há divisão entre creches municipais e conveniadas. Dentre as creches mencionadas, 12 também possuem turmas de educação infantil. No que concerne às escolas municipais,

---

<sup>6</sup> Esses dados foram disponibilizados pelo gerente da Supervisão de Gestão e Movimentação de Vagas nas Instituições Parceiras do Departamento de Educação Infantil, em visita à Secretaria de Educação de Juiz de Fora, em 30 jun. de 2020.

<sup>7</sup> O chamamento público é o procedimento que os órgãos públicos devem utilizar para firmar parcerias com Organizações da Sociedade Civil – OSC.

12 são exclusivas de educação infantil e há, ainda, 64 que atendem essa etapa juntamente com turmas de ensino fundamental, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Educação municipal em junho de 2020.

Há dois períodos de cadastramento escolar, tanto para quem busca vagas em creche<sup>8</sup>, quanto para as escolas de educação infantil: um ocorre em outubro (é o principal) e outro em abril (chamado de emergencial, pois é residual). Se a família perder os prazos do cadastramento escolar por algum motivo é necessário aguardar o próximo período, seja em abril ou em outubro, para fazê-lo, já que não há cadastramento contínuo.

O critério primordial para a ordem de prioridade das crianças selecionadas para ocuparem uma vaga é a renda per capita. Assim, primeiro é verificado se a família recebe bolsa-família; depois se a criança é deficiente e, em terceiro lugar, se a criança possui irmão(s) na creche pleiteada. No momento do cadastro, os dados das crianças são registrados num sistema virtual e uma plataforma específica faz a classificação automaticamente, de acordo com os dados informados.

Caso uma família que não conseguiu uma vaga para a criança recorra à justiça e obtenha um mandado judicial que determine a matrícula, independentemente de ela ter ou não sido cadastrada no prazo determinado, a SE imediatamente cumpre a determinação judicial e inclui a criança em alguma creche. Em outras palavras, essa criança "passa à frente" daquelas que estejam em posições menores na fila de espera. Caso haja disponibilidade de vaga, será permitido à família sugerir a creche de sua preferência.

Consta que até 2017 havia uma espécie de "busca ativa", já que os servidores da SE entravam em contato com as famílias que não haviam conseguido vagas no cadastro anterior, avisando que o novo período seria aberto. Depois desse ano, esse movimento não mais ocorreu, devido às mudanças administrativas na dinâmica e na gestão municipal e no Departamento de educação infantil.

---

<sup>8</sup> Essas informações também foram coletadas junto ao gerente da Supervisão de Gestão e Movimentação de Vagas nas Instituições Parceiras do Departamento de Educação Infantil, em visita à Secretaria de Educação de Juiz de Fora, em 30 jun. de 2020.

A SE informou que não havia, no ano de 2020, lista de espera de crianças de quatro e cinco anos de idade que aguardavam vagas em escolas de educação infantil, visto que houve o atendimento da totalidade da demanda e a consequente universalização dessa etapa. Essa é uma das metas que constam no PME de 2017 e foi atingida pelo Poder Público.

Com relação às creches, o PME define como meta não a universalização, mas a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender às crianças de até três anos. Somente os documentos sobre vagas em creches contendo os dados dos últimos três anos foram disponibilizados pelo município para esta pesquisa. Assim, a análise quantitativa permite concluir que: em 2018 havia 4.246 crianças matriculadas em creches municipais e 1.479 na lista de espera por vagas; em 2019 o número de matriculadas foi de 4.137, sendo que 1.680 não conseguiram vaga imediatamente e ficaram na lista de espera; por fim, os números de 2020 mostram que houve 4.197 matrículas e 1.112 na lista de espera.

Em julho de 2021, foi aprovado na Câmara dos Vereadores de Juiz de Fora o projeto de lei nº 21/2018 com o objetivo de “ampliar a transparência ao processo de preenchimento de vagas, garantindo o acesso à informação sobre as listas de espera de inscritos para solicitação de matrícula” (JUIZ DE FORA, 2021). O PL determina a publicação mensal da lista de espera dos inscritos na busca por vagas nas escolas municipais de educação infantil, nas creches conveniadas ao sistema público e nas escolas de ensino fundamental e médio do município.<sup>9</sup>

Originalmente proposto no ano de 2018, o PL havia sido arquivado quando o vereador que o iniciou assumiu o cargo de deputado estadual. Porém, no início do ano de 2021 outros dois deram continuidade à tramitação, através de um projeto substitutivo, que foi acrescido de duas emendas. A primeira, inclui um artigo que prevê a caracterização de infração político-administrativa do prefeito, conforme a Lei Orgânica, caso haja o descumprimento da lei; enquanto a segunda solicita que seja estendida a divulgação das listas de vagas às demais

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/noticias/politica/27-04-2021/projeto-de-lei-defende-divulgacao-mensal-de-lista-de-espera-por-vagas-nas-creches-municipais-de-jf.html>. Acesso em 24 ago. 2021.

<https://tribunademinas.com.br/noticias/politica/25-07-2021/divulgacao-mensal-de-lista-de-espera-por-vagas-pode- virar-lei-em-jf.html> Acesso em 25 de julho de 2021.

escolas de ensino fundamental e médio do município, não abarcando somente aquelas de educação infantil e creches.

Cabe destacar a fala da vereadora Cida Oliveira (PT), uma das responsáveis pelo desarquivamento, que disse

(...) se tratar de uma demanda antiga da comunidade. Mas acho que isso é também um instrumento para a gente colocar na ordem do dia uma reivindicação importante: a universalização das vagas nas unidades escolares. (OLIVEIRA, 2021).

Como se observa, o imbróglio que envolve há anos a necessidade de universalização das vagas, que é uma das metas do PME, continua candente, configurando-se, ainda em 2021, como uma reivindicação da população.

A atuação do judiciário na falta de vagas recorrente e o PL traz em seu art. 1º, §5º essa possibilidade, visto que “Nas anotações de cada vaga preenchida deverão constar as justificativas sobre se a mesma está sendo concedida por ordem de inscrição, transferência ou mediante processo judicial” (JUIZ DE FORA, 2021). Adiante, a temática da judicialização das vagas em creches e escolas de educação infantil no município será abordada.

### 2.3 A JUDICIALIZAÇÃO DAS VAGAS E O INTERESSE COLETIVO

A previsão dos direitos sociais na Constituição de 1988 e a sua efetividade têm gerado embates judiciais devido às demandas de garantia do cumprimento pelos entes públicos na oferta desses direitos. A alegação de ausência ou insuficiência de recursos financeiros não pode, isoladamente, ser considerada como argumento válido a limitar a concretização dos direitos fundamentais sociais pelos municípios, porém as políticas públicas de âmbito local acabam sofrendo constantes limitações, o que reflete nas condições de oferta de vagas e qualidade dos níveis de ensino sob sua responsabilidade.

O documento base do Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora - MG, afirma que suas metas e estratégias são no sentido de reafirmar a educação escolar como um direito inalienável de todos e responsabilidade do Estado (JUIZ DE FORA, 2017). No entanto, cabe à Administração Pública criar políticas que

definem como serão aplicados os recursos destinados à garantia dos direitos sociais.

A constante reivindicação pela justiça como um instrumento possibilitador do atendimento dessas necessidades, a fim de que o Estado viabilize, por exemplo, o direito de acesso a creches e escolas por meio da abertura de vagas, a oferta de transporte gratuito, entre outros, originou um fenômeno que se denominou *judicialização da educação*. Diante da não efetivação do direito à educação infantil, é possível que tanto as famílias das crianças como algumas instituições atuem na sua exigibilidade, como os Conselhos Tutelares municipais, os Juizados da Infância e Juventude, o Ministério Público e a Defensoria Pública.

O Poder Judiciário poderia atuar, assim, como incorporador do sistema político, garantindo que grupos marginais na sociedade tenham suas expectativas ouvidas, pois, geralmente, não possuem acesso a meios eficazes de alcançar os poderes políticos (WERNECK VIANNA, 1999, p. 23).

O direito à educação infantil, como direito social, pode ser requisitado perante o Poder Judiciário tanto por meio de ações individuais como através de ações coletivas. No caso da educação infantil, em geral, a busca pela vaga não concedida em creches ou escolas, quando se dá pela via judicial, ocorre mediante iniciativa dos pais ou representantes legais da criança, valendo-se de uma ação que tem o objetivo de atender ao seu direito subjetivo. Sobre a possibilidade de utilização da ação coletiva como meio para exigibilidade de direitos, Duarte esclarece que

A previsão de veiculação de conflitos de interesses meta-individuais por meio de ações judiciais – de que são exemplo a ação civil pública, o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e a ação popular – fez com que essa categoria assumisse novas dimensões. De fato, quando se trata de interesses coletivos ou difusos, é possível afirmar que a ação transformou-se em um canal de participação social na gestão da coisa pública, ou seja, em um instrumento de participação política, o que constitui uma forma de concretizar a democracia participativa consagrada em nosso sistema jurídico. (DUARTE, 2004, p. 116)

Em 2012 a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais ajuizou uma ação civil pública contra o Município de Juiz de Fora devido à insuficiência da

oferta de vagas que ocorria de forma reiterada na educação infantil durante anos. Conforme determina o art. 185 do Código de Processo Civil de 2015, a Defensoria Pública deve atuar em defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita (BRASIL, 2015).

Diferentemente do atual, o diploma processualista anterior, vigente à época da propositura da ação, não trazia a previsão expressa de legitimidade da Defensoria para propor ação civil coletiva. No entanto, a Lei nº 11.448/07 alterou o art. 5º, inc. II da Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, incluiu o órgão no rol dos legitimados, dirimindo as divergências doutrinárias sobre o tema.

Assim, motivada pelas diversas ações e mandados judiciais em desfavor do Município de Juiz de Fora, com pedidos idênticos de abertura de vagas para educação infantil que, ano após ano, eram solicitadas individualmente à Defensoria, foi proposta a ação civil pública nº 0145.12.003.891-7, em 09 de fevereiro de 2012.

O constante problema da falta de vagas foi noticiado diversas vezes na imprensa local. Em novembro de 1996, duas reportagens em um dos jornais de maior circulação na cidade, o Tribuna de Minas, relataram sobre a intenção do Ministério Público de ajuizar uma ação civil pública contra a Prefeitura de Juiz de Fora para tentar solucionar o problema da falta de vagas em creches e escolas de educação infantil:

Das reportagens que trouxeram a atuação conjunta dos Conselhos Tutelares e da Promotoria da Infância e Juventude para a ampliação do acesso à Educação Infantil, destaca-se uma em que, diante do desejo dos CT de abrir uma Ação Civil Pública contra a prefeitura, denunciando a saturação de vagas em creches (que teriam capacidade para atender 2.215 crianças, enquanto que a demanda era de 3.812), o MP expediu um ofício à Prefeitura de Juiz de Fora pedindo explicações a respeito dos programas de atendimento à criança e ao adolescente no município. (OLIVEIRA, 2015, p. 36).

Em 1999, com a persistência do problema, o Ministério Público levou o assunto a juízo:

Trata-se de uma Ação Civil Pública proposta pelo ex-Promotor da Infância e Juventude Paulo César Ramalho, em abril de 1999. Dentre os requerimentos, estavam: a ampliação do número de

vagas nas creches mantidas pelo poder público municipal, e o fim da suspensão de suas atividades durante o mês de janeiro; e a criação de entidades governamentais de atendimento sob a forma de abrigo e a celebração de convênios com as não-governamentais; a criação dos serviços a que se refere o art. 87, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão). (OLIVEIRA, 2015, p. 37)

Doze anos depois da propositura da ação civil pública pelo MP, uma reportagem veiculada pelo jornal Tribuna de Minas em 06 de setembro de 2011, intitulada “1.200 crianças sem vagas em creches da cidade”, demonstrou que o problema não havia sido resolvido:

A fila de espera por uma vaga em creches municipais já passa de 1.200 crianças de 0 a 3 anos em Juiz de Fora. A demanda é crescente, pois, em fevereiro, levantamento realizado pela Tribuna mostrava que havia necessidade de se criar 880 lugares para atender esta faixa etária. (VALENTE, 2011, online)

A Secretária de Educação à época, Eleuza Barboza, disse ao jornal que “Reconhece a demanda reprimida, mas afirma que, para resolver o problema, a Prefeitura pretende iniciar a construção de mais sete creches, com a ampliação de 1.320 vagas (...)” (VALENTE, 2011, online).

Em 11 de janeiro de 2012, passados quatro meses, o mesmo jornal noticiou o aumento do valor repassado para a manutenção das dezoito creches e escolas de educação infantil conveniadas, que seria 25,8% superior ao valor destinado no último ano. O então prefeito de Juiz de Fora, Custódio Mattos afirmou que:

Tínhamos uma situação inaceitável até 2009, com creches de primeira e segunda classe. As da Prefeitura tinham financiamento suficiente, enquanto as demais recebiam, no máximo, R\$ 55 por criança. A intenção do trabalho que vem sendo feito desde então é dar tratamento igual para todas, o que também nos permitirá exigir mais qualidade dessas 18 entidades. (CRECHES, 2012)

A memória dos registros noticiados no jornal local de grande circulação acerca do problema da falta de vagas, ainda que de forma exemplificativa, visto que esse resgate histórico não é um dos objetivos deste trabalho, confirma que

“(…) é importante conhecer a essência do que é dito ou escrito em uma determinada sociedade sobre o tema posto em questão” (AMOSSY, 2011, p. 133).

Através das reportagens coletadas, é possível perceber a relevância do tema para a população do município e inferir, por meio das datas das publicações, que o impasse se prolonga no tempo, em subseqüentes gestões administrativas da prefeitura, sem que seja definitivamente solucionado.

### 3 CAMINHOS METODOLÓGICOS E TEÓRICOS

Antes de adentrar na metodologia e nos referenciais teóricos utilizados, importa discorrer sobre alguns aspectos que foram percebidos no decorrer desta pesquisa, os quais levaram-na a não ser construída da forma como planejada e, tampouco, seguir os traçados previamente definidos no projeto.

No entanto, em meio aos (des)caminhos percorridos, foi possível contornar as dificuldades que se impuseram e vislumbrar possibilidades que antes não haviam sido cogitadas, que por sua vez provocaram indagações diferentes das inicialmente feitas e permitiram que, ao “sair do roteiro” fossem criados outros trajetos, talvez mais interessantes e plurais do que aqueles inicialmente esboçados.

#### 3.1 A FALTA DE VAGAS: DOS JORNAIS AOS TRIBUNAIS

As reflexões provocadas pela leitura de uma notícia veiculada em um portal jornalístico, intitulada “Um terço das crianças de 0 a 3 anos mais pobres do Brasil está fora da creche por falta de vaga, diz IBGE” (MORENO, 2018, online), fizeram germinar as ideias incipientes de pesquisar o direito constitucional à educação, notadamente, à etapa infantil. Na reportagem, veiculada em 20 de maio de 2018, eram apresentados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais relacionavam a baixa renda das famílias e falta de acesso às creches, afirmando que “Entre as crianças de 0 a 3 anos que pertencem aos 20% com a renda domiciliar per capita mais baixa do país, 33,9% estão fora da escola porque não existe vaga ou creche perto delas” (MORENO, 2018, online).

Outra reportagem, publicada em 18 de abril de 2018, no portal Agência Brasil, anunciava que “Vagas em creches predominam entre ações judiciais na área de educação” (CRAIDE, 2018, online). Segundo informações da agência, essa foi a conclusão da autora do estudo, a pedido do Conselho Nacional de Educação (CNE) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), para a qual “O assunto é objeto de demandas judiciais crescentes, ajuizadas especialmente por parte dos ministérios públicos

estaduais, defensorias públicas e pelas próprias famílias em nome das crianças” (CRAIDE, 2018, online).

Esses dados alarmantes sobre o cenário do acesso à educação infantil no país, ressoaram, para mim, na dimensão do problema da falta de vagas nas creches e escolas municipais de Juiz de Fora, que já era de meu conhecimento, por ser constantemente divulgado nos jornais locais. Assim, numa busca, ainda incipiente e motivada por entender melhor como a situação era articulada no município, encontrei diversas notícias nos sites dos principais jornais da cidade, Tribuna de Minas e Diário Regional, que tratavam do assunto. Numa delas, datada de 07 de março de 2018, cujo título é “Pais reclamam de falta de vagas em creches municipais”, o seguinte trecho da fala de um dos membros do Conselho Tutelar chamou-me a atenção:

O conselheiro Laurindo Rodrigues explica que está previsto na Constituição que é dever do município oferecer creches e escolas de ensino infantil gratuito para todas as crianças. “A matrícula é obrigatória por lei, mas as turmas estão todas cheias. O trabalho do conselho é combater a evasão escolar, mas, a partir do momento que vamos cobrar os pais sobre a ausência dos filhos na escola e a vaga não está disponível, todo o serviço fica prejudicado”, disse. (PAIS, 2018, online)

Observa-se, em seu discurso, que apesar de reafirmar a previsão constitucional do direito de acesso à educação, traduzindo-se, para além disso, em um dever; uma obrigação de fazer positiva do Estado, não há disponibilidade de vagas para todas as crianças.

Além dos dados trazidos pelos referidos jornais, a pesquisa me direcionou a trabalhos acadêmicos que tratavam da judicialização das vagas em Juiz de Fora, desenvolvidos sobretudo no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFJF<sup>10</sup>. Percebi, então, que o problema, além de recorrente, já havia sido tema de pesquisas científicas anteriores, o que foi mais um fator para ratificar sua relevância e a importância da continuidade de estudos acerca do tema.

Diante dessa perspectiva, a proposta de pesquisa, a princípio, consistia em analisar a efetividade do direito à educação no município de Juiz de Fora, através da coleta de dados sobre o número de ações judiciais e mandados de

---

<sup>10</sup> Para mais trabalhos sobre o tema, cf. Oliveira (2011; 2015); Santos e Rosa (2015).

segurança de pedidos de vagas em creches e escolas municipais de educação infantil que eram interpostos anualmente após a criação do Plano Municipal de Educação, o qual definiu metas locais de universalização dessas etapas do ensino.

Ao iniciar a tentativa de pesquisa de campo, a expectativa criada confrontou-se com um contexto diferente do esperado. Inicialmente, surgiram obstáculos de ordem burocrática, como a juntada de vários documentos exigidos para adentrar às instituições, porém esses foram transpostos. Uma vez permitida a pesquisa nos órgãos escolhidos, quais sejam, a Defensoria Pública do estado de Minas Gerais e Procuradoria Municipal de Juiz de Fora, ambas nos setores que cuidavam do processamento dos pedidos de vagas, a coleta ficou prejudicada devido aos entraves de acesso às informações pretendidas.

Foram percebidas as seguintes situações: na Defensoria não havia registro de todas as ações judiciais que foram interpostas nos anos que eram objeto da análise (2016 a 2019). Não havia possibilidade de busca de processos físicos, uma vez que muitos já haviam sido arquivados e o local destinado para isso localiza-se na cidade de Contagem, em Minas Gerais. Já na Procuradoria, havia o registro dos mandados de segurança e ações judiciais contra o Município que demandavam a atuação do procurador responsável pela defesa de todos os assuntos relativos à educação. Entretanto, esse controle era feito numa planilha que continha apenas os números dos mesmos e algumas poucas informações adicionais, que não permitiam saber, por exemplo, para qual etapa do ensino a vaga estava sendo solicitada.

Diante desses entraves que, é importante ressaltar, também constituem dados de pesquisa, ainda que não tenham favorecido o seu desenvolvimento como esperado, levaram a uma reconsideração das perspectivas e uma recriação do objeto e da problemática. Com o julgamento em segunda instância, em julho de 2019, de uma ação civil pública proposta pela Defensoria Pública contra o Município em 2012, uma nova possibilidade descortinou-se.

Logo após a remessa dos autos da capital do estado para o Tribunal de Justiça de Juiz de Fora, foi feito o pedido de vista, o qual foi negado pelo magistrado responsável, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente, por tratar-se de ação que tramitava em segredo de justiça, por envolver questões

atinentes ao direito de acesso a creches e escolas às crianças de zero a seis anos de idade.

Assim, no dia 19 de agosto de 2019, foi enviado um requerimento ao magistrado em que foram explicadas as intenções da pesquisa e firmado o compromisso de que seriam resguardados todos os dados pessoais das crianças envolvidas. Em 26 de setembro de 2019, dada a autorização e, finalmente, com a cópia do documento em mãos, foi possível redefinir o projeto.

O despacho que autorizou a cópia integral dos autos, cujo trecho transcreve-se abaixo, esclarece que MP e DP foram contrários a esse acesso:

O Ministério Público e a Defensoria Pública manifestaram-se no sentido de que apenas fosse concedida a cópia da petição inicial e da sentença à mestrandã.

Em que pese a referidas manifestações, entendo que a mitigação do sigilo do presente processo, a ser realizado de forma pontual, impõe-se como necessária para a realização da pesquisa em comento, de modo que o objetivo desta venha a ser alcançado e para que possa se desenvolver e cumprir com seu evidente interesse público. (DEFENSORIA PÚBLICA, 2012, p. 1.058)

Importa frisar que foi determinada a total confidenciabilidade e a vedação da divulgação das informações acessadas que contivessem dados pessoais das crianças, sem que pudessem ser identificadas nem mesmo por suas iniciais, sob pena de responsabilização legal. Dessa forma, ainda que nas peças selecionadas como objeto de estudo nesta pesquisa não estejam presentes quaisquer dados pessoais ligados às crianças, tais documentos não serão aqui anexados. Para que haja uma compreensão dessas peças, optou-se por descrevê-las na seção 4.2

A afinidade com o tema e a busca de meios alternativos que permitissem a pesquisa sobre a efetividade do direito à educação, mesmo diante dos diferentes desvios que foram necessários desde o roteiro inicial em lugar de serem fatores que poderiam levar à desistência ou à escolha de outro tema, reforçam a crença de que “(...) a motivação para a escrita é de uma ordem existencial. Ela é íntima e política. Escrevemos para existir em nossas ideias, para habitá-las, para possuí-las (...)” (DINIZ, 2013, p. 72).

A metodologia utilizada foi a análise documental, e a abordagem utilizada para análise das peças da ação judicial foi a discursiva, de acordo os métodos

próprios da análise de discurso franco-brasileira, conforme será detalhado em seguida.

### 3.2 A ABORDAGEM DA ANÁLISE DO DISCURSO

A cópia integral da ação civil pública<sup>11</sup> proposta pela Defensoria Pública contra o Município de Juiz de Fora foi feita em outubro de 2019 e os autos tinham, àquela altura, quatro volumes que totalizavam 1.057 folhas. Diante de um universo tão amplo de documentos, colocou-se, então, a questão de *quais* seriam selecionados e *como* seria feita a análise do material disponível.

Assim, optou-se por uma análise discursiva, que partisse das manifestações da linguagem constantes nos discursos institucionais dos sujeitos processuais que participam desse conflito judicial. Dentre as peças processuais que compunham a ação, foram escolhidas três para serem analisadas: a petição inicial, a contestação à petição inicial e a sentença judicial de primeira instância.

A delimitação se justifica, pois, cada uma das peças é de autoria de um dos três sujeitos processuais que participam da ação, Defensoria Pública (defensor público), Município (procuradoria) e Vara da Infância e da Juventude (magistrada), sendo, portanto, representativas do discurso manifesto por cada instituição. Cabe salientar que as peças recursais não foram selecionadas, pois a entrada analítica se dá no debate conforme apresentado, inicialmente, no âmbito judicial.

Diante do acervo à disposição, composto por todos os documentos da ação em primeira instância, as referidas três peças formaram o *corpus* utilizado:

A análise é um processo que começa pelo próprio estabelecimento do corpus e que se organiza face à natureza do material e à pergunta (ponto de vista) que o organiza. Daí a necessidade que a teoria intervenha a todo momento para “reger” a relação do analista com o seu objeto, com os sentidos, com ele mesmo, com a interpretação. (ORLANDI, 2002, p. 64)

Para a análise do *corpus*, partiu-se dos conceitos estabelecidos no quadro teórico da análise do discurso (doravante AD), notadamente em sua

---

<sup>11</sup> Ação civil pública nº 0145.12.003.891-7, proposta na Vara da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

abordagem franco-brasileira, ancorada nos estudos de Eni Orlandi (2002), que se fundamenta nos trabalhos linguísticos precursores do filósofo e entusiasta francês Michel Pêcheux (1997) que previa para a AD uma disciplina de entremeio, recorrendo e ao mesmo tempo questionando a Linguística, o Materialismo Histórico e a Psicanálise.

A obra *Análise Automática do Discurso*, publicada por Pêcheux em 1969, que ficou conhecida pela sigla AAD-69 foi um marco no início das investigações discursivas no mundo. Nela, o autor colocava a instigante (e intrigante) questão: A análise do discurso é possível?

Conceitos basilares, que direcionaram os trabalhos desenvolvidos posteriormente em AD por diversos outros pesquisadores, foram apresentados nessa obra, como: formações (ou projeções) imaginárias, efeitos de sentidos, efeito metafórico, condições de produção, processo discursivo, relações de sentidos, relações de força e antecipação.

Há, assim, um deslocamento dos focos gramatical, estruturalista, formalista que até então eram voltados aos estudos da linguagem, quando se insere novos elementos nesses estudos, como os sentidos, os símbolos e a ideologia:

A linguagem não é mais concebida como apenas um sistema de regras formais com os estudos discursivos. A linguagem é pensada em sua prática, atribuindo valor ao trabalho com o simbólico, com a divisão política dos sentidos, visto que o sentido é movente e instável. O objeto de apreciação de estudo deixa de ser a frase, e passa a ser o discurso, uma vez que foge da apreciação palavra por palavra na interpretação como uma sequência fechada em si mesma. (BRASIL, 2011, p. 172)

Essa perspectiva discursiva fundamentou a pesquisa teórica e metodologicamente, não somente na análise das peças processuais, mas em toda ela. Na seção inaugural, não se pretendeu analisar os significados de educação, visto que esses se caracterizam por serem estáticos, mas sim os seus sentidos, que se movimentam e se modificam a depender do contexto, do momento histórico, da forma como a palavra *educação* é empregada. Como esclarece Orlandi (2002, p. 48), “(...) nem a linguagem, nem os sentidos, nem os sujeitos são transparentes: eles têm sua materialidade e se constituem em processos em que a língua, a história e a ideologia concorrem conjuntamente”.

No processo de dar tratamento à análise, ao se definir o *corpus*, ou seja, o objeto discursivo, e de compreensão do modo como o discurso se textualiza, é possível perceber também o modo de funcionamento do discurso e sua relação com as formações discursivas (FDs), que se definem como aquilo que, numa formação ideológica dada determina o que pode e deve ser dito (ORLANDI, 2002, p. 43).

No cenário de disputas de sentido que ocorrem na ação judicial, são configuradas cenas discursivas em que se observa o embate entre os atores institucionais posicionados em formações discursivas concorrentes (ALVES, 2020, p. 20).

Nos discursos das peças processuais selecionadas para análise foram observadas duas principais FDs concorrentes: uma orientada para o discurso de Bem-Estar Social e outra neoliberal. Essas peças foram, inicialmente, descritas de forma abrangente, considerando todo o *corpus*, e, posteriormente, foram escolhidos e reproduzidos enunciados analisados, num processo de identificação de formações discursivas.

As referidas FDs orientaram o processo de definição dos enunciados e, dada a sua importância nessa dinâmica, passa-se a explicitar, adiante, como se conceituam essas duas formações percebidas nos discursos.

### 3.3 O CONCEITO DE ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A designação “Estado de Bem-Estar Social” remete a uma situação em que o Estado promove o bem estar da sociedade, com a oferta de condições básicas de existência, possibilitando o acesso a serviços públicos e garantia de direitos como saúde, educação, moradia e previdência social. Denominou-se assim, portanto, o rearranjo político e econômico que ocorreu após o fim da Segunda Guerra Mundial em países da Europa e América, baseado no aumento dos mecanismos de intervenção estatal como forma de estimular o crescimento econômico e propiciar a garantia de direitos sociais.

Durante a década de 20 os Estados Unidos viviam um período de euforia econômica resultante da superação dos anos de confronto armado experimentados pelos países envolvidos na Primeira Guerra Mundial entre 1914 e 1918. A capacidade de suprir a demanda industrial por matérias-primas e

alimentos de uma Europa devastada pelos efeitos da guerra, bem como a distância geográfica da destruição causada pelas frentes de batalha, possibilitou que o centro das finanças mundiais fosse transferido para aquele país, que se tornou o maior credor do mundo, através de empréstimos a altos juros de vastas quantidades de dólares para governos e municipalidades europeias. A atividade industrial era intensa, o consumo elevado, a agricultura produzia de forma a abastecer os mercados internos e externos e os investimentos e aplicações na Bolsa de Valores de Nova York eram muito rentáveis. (MOTA; BRAICK, 1999, p. 477).

Toda essa prosperidade alçou os Estados Unidos ao posto de país mais rico do mundo. No entanto, em outubro de 1929 ocorreu o episódio que ficou conhecido como o *crash* de Wall Street, quando a bolsa de valores de Nova York entrou em colapso, provocando uma reação em cadeia que afetou boa parte dos países do mundo e suscitou uma depressão consequente da crise de superprodução, já que a capacidade de consumo dos norte-americanos no pós-guerra ficou muito aquém da oferta de produtos que chegavam ao mercado, pois as exportações não eram mais tão vultosas após a Europa ter-se soerguido economicamente. Assim, em um curto espaço de tempo, aumentou-se sobremaneira o número de ações que foram lançadas à venda na bolsa – milhões delas - sem que houvesse compradores para equilibrar a dinâmica da oferta e da procura.

A estrutura da economia norte-americana nos anos que antecederam à grande depressão de 1929 não se mostrava mais viável para o período de recessão. Os altos índices de desemprego, a desvalorização do dólar, o endividamento da população, a miséria, a redução tanto do investimento como do consumo e a falência de milhares de empresas levaram à busca por uma política econômica que amenizasse esses problemas e resgatasse o crescimento interrompido pela crise.

A solução apresentada para os problemas sócio-econômicos enfrentados pelo país foi a implantação do *New Deal* ou Novo Acordo, entre 1933 e 1945, coordenado pelo governo do então presidente Franklin Delano Roosevelt, que propôs uma série de medidas que visavam reerguer a economia nacional através de uma maior intervenção do Estado. As diretrizes do programa levaram o governo federal estadunidense a atuar em diversas frentes, como a intervenção

nas atividades bancárias e nas operações da bolsa de valores; a realização de obras que possibilitassem melhorias na infraestrutura das cidades, que por sua vez demandavam o recrutamento de milhares de trabalhadores e, conseqüentemente, contribuíam para diminuição dos altos índices de desemprego; concessão subsídios para que os trabalhadores rurais pudessem lidar com o problema da superprodução agrícola etc., conforme apontam Mota e Braick (1999, p. 479).

Roosevelt era adepto do Keynesianismo, doutrina desenvolvida pelo economista John Maynard Keynes que defendia a intervenção governamental como alternativa no liberalismo, de forma a garantir os serviços básicos para a população. “A questão do ‘pleno emprego’, justificada por Keynes principalmente em termos macroeconômicos, também teria o seu lado sócio-político, já que se tratava também de impedir a convulsão do sistema pelas lutas de classe e pela revolução” (GROPPO, 2005, p. 71).

Os sindicatos de trabalhadores tiveram um papel importantíssimo na dinâmica do Estado de Bem-Estar Social, na medida em que possibilitaram os aumentos salariais periódicos que, conseqüentemente, permitiam uma elevação da capacidade de consumo, já que a lógica desse projeto dependia do desenvolvimento do processo de industrialização e da formação do mercado interno.

Os resultados satisfatórios advindos do *New Deal* lançaram as bases para o *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar Social, em que as políticas sociais ganharam espaço e houve a necessidade de intervenção para a regulação dos setores financeiro e econômico, seguindo uma proposta de maior abertura à política externa:

A proteção social e a interferência na moeda não eram simplesmente temas análogos, mas frequentemente idênticos. Desde o estabelecimento do padrão-ouro, a moeda passou a ser ameaçada tanto pela elevação do nível salarial quanto pela inflação direta. – ambas podiam diminuir as exportações e até depreciar os câmbios. (POLAYNI, 2021, p. 249)<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> O padrão-ouro foi um sistema monetário que vigorou nas grandes potências econômicas mundiais do século XIX até a Primeira Guerra Mundial. Segundo esse sistema, o valor da moeda era atrelado ao valor do ouro. O primeiro país a introduzir este sistema foi o Reino Unido em 1821, seguido de outros países europeus e o Canadá.

Os novos parâmetros produtivos que se impuseram mundialmente nesse período, exigiram que os Estados fizessem modificações estruturais em termos econômicos e políticos e até mesmo culturais. Os países organizaram de diferentes maneiras o sistema de proteção social, renunciando em parte às normas do Estado Liberal. Houve governos que viabilizaram benefícios monetários, garantia de serviços públicos, outros criaram sistemas de seguros, como foi o caso alemão. Salienta-se, porém, que em todos os países que implantaram políticas de Bem-Estar Social há em comum a assunção, pelo Estado, da responsabilidade de proteção da sociedade contra aquilo que ameaça a sua capacidade de atender as suas necessidades fundamentais:

Esse papel do Estado no atendimento das necessidades individuais fundamentais está intimamente relacionado ao perfil das políticas públicas, vale dizer, a forma por meio da qual ele é capaz de intervir sobre a realidade com o intuito de preservá-la ou modificá-la em determinado sentido. Evidentemente, as políticas públicas pressupõem uma capacidade mínima de conceber e implementar decisões por parte do Estado, tanto no que se refere à disponibilidade de recursos humanos e financeiros, como no que diz respeito à sua legitimidade. (WOLF; OLIVEIRA, 2016, p. 664)

A partir de meados dos anos 1970, com a Crise do Petróleo<sup>13</sup>, houve forte endividamento dos estados nacionais, e os riscos inflacionários daí decorrentes, o Welfare State começou a ter problemas para se autossustentar. Nesse período o sistema financeiro passou à condição de credor maior das políticas financeiras do estado, que passou a se submeter de forma crescente às injunções do sistema para a consecução de crédito. Nesse momento, toda uma retórica de redução de gastos e do estado social se instaurou minando pouco a pouco a possibilidade de se expandir ou mesmo manter as garantias sociais do período conhecido como Trinta Gloriosos.

Boa parte das Constituições modernas positivou os direitos sociais, a fim de assegurar sua aplicação ou, ao menos, a possibilidade de exigência por parte da sociedade frente ao Poder Público. Nesse sentido, esclarece Nunes Júnior:

---

Já os Estados Unidos adotaram este sistema em 1879, tendo sido encerrado com a adoção do plano *New Deal*, em 1933.

<sup>13</sup> Período de déficit da oferta de petróleo, após a Segunda Guerra Mundial.

(...) a conclusão incontornável de que, ao menos em alguns aspectos essenciais, os direitos sociais não poderiam vicejar das variações das disputas políticas de momento fizeram com que se projetassem novas formas de contemplá-los. Como anunciado, alguns países em que esta é a única forma de positivação, como a Alemanha, optaram por desenvolver noções como a de limiar mínimo em matéria social; outros países, como o Brasil, sem prejuízo de formulações como esta, optaram por plasmar disposições autoaplicáveis, investindo os cidadãos em direitos subjetivos, frente ao Estado, ao lado de outros mecanismos de previsão e proteção desses direitos. (NUNES JÚNIOR, 2017, p. 28)

Habituo-nos a pensar que os direitos sociais, uma vez conquistados e positivados, estão postos de forma que não podem mais ser retirados dos cidadãos. Porém, vê-se que isso não é verdade. Muitos governos têm políticas que visam diminuir, relativizar e até mesmo excluir direitos que foram frutos de lutas históricas e alcançados depois de longos processos. A postura mais assistencialista do Estado foi gradativamente cedendo espaço a uma política menos intervencionista a partir dos anos de 1970, na direção daquilo que se convencionou chamar de política neoliberal que foi difundida por todo o mundo até os dias atuais, como será visto a seguir.

### 3.4 O CONCEITO DE NEOLIBERALISMO

Entre os anos 1880 e 1930 ocorreu a chamada “crise do liberalismo”, impulsionada pela recessão econômica que se instalou após a Primeira Guerra Mundial, agravada pela Grande Depressão de 1929 e pela ascensão de regimes nazifascistas e socialistas, essencialmente antagônicos, porém ambos antiliberais e defensores de modelos intervencionistas de Estado.

No campo econômico os ideais liberais propagavam que, no capitalismo, o mercado se autorregularia através de uma “mão invisível”<sup>14</sup>, ou seja, sem necessidade de mecanismos regulatórios estatais, caracterizado pela

---

<sup>14</sup> A expressão “mão invisível” foi introduzida pelo economista e filósofo Adam Smith (1723-1790) em sua obra *A Teoria dos Sentimentos Morais* (1759), e apropriada pelos liberais para caracterizar a auto-organização e o equilíbrio que o mercado opera quando regula a produção das mercadorias pela lei da oferta e da procura sem que haja necessidade de intervenção do governo na economia para isso.

emblemática expressão *laissez-faire*, literalmente “deixe fazer”, simbolizando a liberdade de funcionamento do mercado na ordem de produção e distribuição dos bens. A economia de mercado pressupunha um sistema dirigido e autorregulável exclusivamente pelos preços de mercado, “capaz de organizar a totalidade da vida econômica sem qualquer ajuda ou interferência externa” (POLANYI, 2012, p. 45). Na política, a doutrina liberal era fundamentada na proteção da liberdade individual, limitando o poder do Estado sob o indivíduo.

Esse sistema liberal que teve seu ápice em meados do século XIX sucumbiu após a segunda metade do século, quando as duas potências emergentes, Alemanha e EUA, demonstraram que o modelo atomístico, ou seja, de agentes econômicos independentes, não se adequava mais às mudanças na indústria e mercado financeiro da época, como salientam Dardot e Laval (2016).

“O liberalismo econômico fez um esforço supremo para restaurar a autorregulação do sistema, eliminando todas as políticas intervencionistas que interferiam com a liberdade dos mercados de terra, trabalho e dinheiro” (POLANYI, 2012, p. 254), o que não foi suficiente para impedir seu colapso. Nesse contexto, o socialismo emergiu, então, como uma saída para transcender ao mercado autorregulável, como ocorreu no caso da União Soviética.

Paralelamente, movimentos autoritários nazifascistas se desenvolveram e se instalaram em países da Europa, como Itália e Alemanha. Hobsbawn (2011) esclarece que as forças que influenciaram a derrubada dos regimes liberal-democráticos (excetuando-se os casos em que houve articulação para a tomada do poder através de golpes militares que culminaram com a instauração de governos ditatoriais) eram contra a revolução social; todas autoritárias e hostis a instituições políticas liberais e possuíam tendência nacionalista. Em alguns países, a conjuntura política possibilitou o avanço das doutrinas totalitárias:

O capitalismo liberal desapareceu nos países que se preparavam para a guerra, como a Alemanha, o Japão e a Itália e, em menor extensão, também nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Mas os regimes emergentes do fascismo, socialismo, e do *New Deal* eram semelhantes apenas no abandono dos princípios do *laissez-faire*. (POLANYI, 2012, p. 267).

Nos Estados Unidos, expoente maior do liberalismo no início do século XX, a prosperidade do *American Way of Life*, estilo de vida que possibilitava o

consumismo e o amplo acesso da população a bens e serviços, como já demonstrado anteriormente, foi abalado pelo crescente desemprego, pela superprodução industrial que gerou estagnação, pela falência de empresas, pelo endividamento massivo da população principalmente após a quebra da bolsa de Nova York e a Depressão de 1929, o que teve consequências em todo o mundo as quais ressoaram nos anos que se seguiram.

A partir dos anos 1970, porém, o liberalismo volta a ganhar espaço, com o enfraquecimento da política do Estado provedor. Entretanto, diferentemente do liberalismo clássico, a política neoliberal, cujos precursores foram os economistas que se associaram ao regime ditatorial de Augusto Pinochet, no Chile, e que encontrou em Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher no Reino Unido, sua consolidação, não só preconiza o tradicional *Laissez-faire*, mas antes uma ativa ação do estado para a efetivação das políticas de mercado, via transferências maciças de recursos da proteção social para a iniciativa privada e programas massivos de privatização.

Dardot e Laval (2016), no entanto, compreendem o neoliberalismo não somente como um sistema econômico, monetário, de austeridade, mas como uma racionalidade, que vai muito além das fronteiras econômicas e atinge um campo político, ideológico, social, sendo uma estratégia para modificar a sociedade.

Assim, o discurso neoliberal vem sendo utilizado para justificar cortes nos direitos sociais faz algum tempo, prática que veio se agravando nos últimos anos. Os princípios e valores neoliberais estão entrando na escola. Laval (2004) salienta que o discurso neoliberal foi introduzido a partir dos anos 1980 nas escolas americanas, através do governo de Reagan, que defendia a privatização do ensino público, atribuindo aos sindicatos dos professores e à centralização do sistema escolar a deterioração do ensino.

O neoliberalismo configurou-se como uma saída política, econômica e jurídica para a solução dos problemas cíclicos da economia do mundo capitalista. Segundo Giron (2008, p. 3), houve “(...) uma modificação organizacional, estrutural e funcional do Estado, minimizando o seu papel (no que diz respeito à garantia dos direitos sociais), tendo como principal preocupação limitar a esfera de influência do público no privado”.

#### **4 ANÁLISE DO DISCURSO DO DIREITO À EDUCAÇÃO EM UMA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Conforme exposto, em princípios do ano de 2012 foi proposta pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais uma ação civil pública, de interesse coletivo, contra o Município de Juiz de Fora, com o objetivo de salvaguardar o direito de obtenção de vaga dos bebês e crianças em creches e escolas de educação infantil municipais (ou pré-escolas, conforme o documento se refere).

Segundo a Base Nacional Comum Curricular (2018, p. 25) a educação infantil é a primeira etapa da educação básica, que precede o ensino fundamental e alcança os bebês (0 a 1 ano e 6 meses); as crianças bem pequenas (de 1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses) e as crianças pequenas (4 anos a 5 anos e 11 meses). Com a Emenda Constitucional 59/2009 tornou-se obrigatória a matrícula de todas as crianças a partir dos quatro anos de idade na escola.

O Município, representado pelo Departamento de Procuradoria Administrativa de sua Procuradoria Geral, apresentou contestação à petição inicial, expondo os argumentos de fato e de direito pelos quais requeria a improcedência dos pedidos feitos pela Defensoria Pública.

A ação foi julgada em primeira instância em abril do ano seguinte e a sentença foi favorável à parte autora, determinando que a Prefeitura matriculasse todas as crianças que aguardavam vagas em creches e pré-escolas, bem como aquelas que fossem cadastradas futuramente.

O julgamento foi noticiado na edição de 11 de maio de 2013 do jornal Tribuna de Minas, que já havia abordado o problema da falta de vagas diversas vezes anteriormente<sup>15</sup>. O defensor público da Vara da Infância e Juventude, Ramon Fonseca, que redigiu a petição, confirmou ao jornal a sua satisfação com

---

<sup>15</sup> Sobre as notícias vinculadas no jornal Tribuna de Minas relacionadas aos problemas de falta de vagas em creches e escolas de educação infantil em Juiz de Fora, vale ressaltar o seguinte trecho de uma pesquisa feita nos arquivos de jornais locais no período compreendido entre 1996 e 2010: “Considerando as notícias sobre o acesso à Educação Infantil, pode-se dizer que, excetuando-se os anos de 2005 e 2007, em todos os demais anos pesquisados foram registradas denúncias por falta de vagas nesse nível de ensino, sobretudo vagas em creches” (OLIVEIRA, 2011, p. 28).

o desfecho da ação e enfatizou que o problema da falta de vagas além de não ter sido resolvido desde a sua propositura, vinha aumentando gradativamente:

“A resposta da Justiça chega justamente no momento em que o jornal mostra que o número de crianças aguardando por uma vaga aumentou em relação ao ano passado, quando entramos com a ação. Na época, eram cerca de 1.500 crianças aguardando, e utilizamos uma reportagem da Tribuna para instruir a ação. Hoje, como mostraram, já passam de duas mil.” Na edição de quinta-feira (09), a Tribuna mostrou que há 2.253 crianças de 0 a 3 anos à espera de vaga, número que supera as 2.155 matriculadas nas creches.

(...)

Segundo Fonseca, desde 2007, o órgão encaminha ofícios aos representantes da Secretaria de Educação, informando sobre as dificuldades de pais para matricular os filhos nas creches, mas a resposta teria sido sempre a mesma: que a matrícula das crianças cadastradas obedeceria à ordem criada pelo Município para organizar o déficit educacional. Por conta disso, Fonseca explica que diversos mandados de segurança foram impetrados. “Mas o número de pedidos só foi aumentando, o que culminou nesta ação civil pública. É dever do Poder Público adotar planejamento prévio capaz de atender a demanda da sociedade”. (SANGLARD, 2013, online)

A notícia também trouxe o pronunciamento da Prefeitura acerca da decisão, em que informou que pretendia apresentar recurso no prazo legal:

Por meio de nota, a Prefeitura admite a carência de vagas, mas pondera não ser possível reverter a situação no "curto espaço de tempo assinalado" e que, por isso, vai recorrer da decisão como forma de "obter um prazo que lhe permita atingir estes objetivos, evitando prejuízos para o atendimento à rede assistida". (SANGLARD, 2013, online)

De acordo com o afirmado ao jornal, o Município recorreu da decisão e, somente em meados do ano de 2019, sete anos depois da sua propositura, a ação foi julgada procedente em favor da Defensoria Pública, em sede recursal, que ratificou a decisão do juízo originário e transitou em julgado.

Neste capítulo será feita uma análise discursiva de três peças da referida ação – petição inicial, contestação e sentença – e serão apresentados os conceitos da vertente franco-brasileira da AD, basilares para que tal objetivo seja atingido.

## 4.1 RETÓRICA E SENTIDO NO DISCURSO JURÍDICO

De acordo com Orlandi (2002, p. 15), a palavra discurso, etimologicamente, traz em seu bojo a ideia de algo que está em curso, que não é estático e posto, mas sim a “(...) palavra em movimento, prática de linguagem: com o estudo do discurso observa-se o homem falando (...) na sua capacidade de significar e significar-se”. Quando se analisa um discurso, portanto, busca-se compreender a funcionamento da língua em sua produção de sentidos, na sua capacidade de constituição social e histórica.

A partir dessa perspectiva, a seguir serão expostos os pontos-chave que demonstram o percurso entre a abordagem argumentativa e a discursiva, já que esta última será o foco da análise da ação judicial objeto do presente trabalho, considerando o contexto histórico e os sentidos produzidos pelos sujeitos que nela atuam.

### 4.1.1 Do Retórico ao Discursivo

Na relação jurídica processual tripartite, em que se configura um litígio, as partes conflitantes não assumem, a priori, o papel de dirimirem o conflito por si mesmas, mas delegam o poder de decidibilidade a um terceiro, que irá julgar com base, entre outras razões, nos argumentos relevantes apresentados pelos litigantes.

Por sua natureza dialógica, no discurso entre as partes (autora e ré, nesse caso) verifica-se o que Amossy (2011, p. 129) definiu como um jogo de influências mútuas permeado pela tentativa de agir sobre o outro. Assim, esse “agir sobre o outro”, seja o outro a parte contrária e/ou o juiz, orienta todo o discurso, já que a finalidade é a de que lhe seja proferida uma decisão favorável, que acolha todos ou, pelo menos, na maior medida possível, os pedidos feitos. Pode-se dizer, então, que as partes adotam uma postura prospectiva, que é ambivalente, na medida em que cada uma precisa, subjetivamente, antecipar expectativas, levando-se em conta a estratégia da outra, para, assim, planejar as táticas discursivas a serem adotadas.

O contexto de construção de um discurso, também faz parte dele<sup>16</sup>. Por isso, o texto - seja ele materializado em um arquivo, em um livro, em uma constituição promulgada no passado, nos documentos de um processo judicial etc. - deve ser analisado levando-se em consideração a dimensão linguageira e argumentativa em que está inserido (AMOSSY, 2011, p. 137).

No entendimento de Ferraz Júnior, o discurso jurídico e sua técnica de tratamento de problemas que configura o conflito e possibilita a decisão, possui um caráter peculiar que revela a

(...) superação da situação em que cada um é dono da “sua verdade” e se dispõe a expô-la convincentemente em relação ao outro, no sentido de obter-lhe a adesão, de fazê-lo abandonar sua própria opinião e aceitar uma outra, obrigando então que essa auto-exposição das próprias razões se dê pela assunção do papel de parte conflitante, caso em que as estratégias dialógicas visam a persuadir um ao outro de que cada qual está, ele próprio, persuadido daquilo que diz. (FERRAZ JÚNIOR, 2015, p. 37)

Cabe ressaltar que a narrativa jurídica possui elementos singulares tanto no que concerne à sua *forma*, quanto ao seu *conteúdo*, sendo que alguns desses são dispostos legalmente, como é o caso dos requisitos que devem estar contidos na petição inicial – por exemplo, o juízo ao qual é dirigida; os fatos e fundamentos jurídicos do pedido, entre outros, enumerados nos arts. 319 e 320 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015). A exigibilidade de atendimento às determinações processuais e legais implica na existência de consequências, caso tais determinações não sejam contempladas, como o indeferimento da petição sem resolução de mérito, a extinção e arquivamento da ação ou mesmo a aplicação de sanções.

Há, ainda, outros elementos que são costumeiramente utilizados na praxe jurídica, como o próprio linguajar característico por seus termos técnicos, o uso

---

<sup>16</sup> Discurso é uma palavra polissêmica, que abriga inúmeras definições, de acordo com a linha teórica. Paulatinamente vamos passar de uma percepção retórica (como em Amossy) àquela própria da AD (como em Orlandi). Mas em linhas gerais, no primeiro caso, temos uma visão mais textual-argumentativa, em que se leva em consideração, prioritariamente, uma situação de realização, um auditório e técnicas de convencimento; e, no segundo, o da AD, uma percepção de discurso como contraface linguageira da ideologia, ou seja, sua materialização em sentidos. Apesar de distintas visões, é evidente que há um liame entre uma e outra visão, como veremos mais adiante.

de jargões, as estratégias linguísticas, a citação de correntes doutrinárias, de argumentos de autoridade, a utilização de jurisprudência, a fim de que o discurso adquira substância e seja o mais convincente possível.

Perelman e Tyteca (1996, p. 7), em seu Tratado da Argumentação, definem que o termo *discurso* faz referência à argumentação, a qual tem a finalidade de obter o assentimento da outra parte. Para eles, o termo *orador* remete àquele que faz a apresentação e *auditório* a quem essa apresentação é dirigida, ou seja, o “(...) o conjunto daqueles que o orador quer influenciar com sua argumentação” (Ibidem, p. 22).

Os referidos autores consideram o estudo da argumentação sob a perspectiva dos modos de persuadir e convencer alguém. Assim, apresentam uma diferenciação entre os dois atos. Para eles, aquele é maior que este, no sentido de que é persuasiva a argumentação que pretende ser direcionada a um auditório particular e convincente aquela que intenta obter a adesão de todo ser racional<sup>17</sup> (PERELMAN; TYTECA, 1996, p. 30).

Observa-se, portanto, que o auditório tem importância central nessa dinâmica discursiva, pois “(...) como a argumentação visa a obter a adesão daqueles a quem se dirige, ela é, por inteiro, relativa ao auditório que procura influenciar” (PERELMAN; TYTECA, 1996, p. 21). Mesmo um texto escrito, em que as possibilidades de auditório são amplas, já que nem sempre é possível que os leitores sejam determinados com exatidão, está condicionado, consciente ou inconscientemente a quem se dirige:

Nosso ponto de vista permite que o matiz entre os termos convencer e persuadir seja sempre impreciso e que, na prática, deva permanecer assim. Pois, ao passo em que as fronteiras entre a inteligência e a vontade, entre a razão e o irracional podem constituir um limite preciso a distinção entre os diversos auditórios é muito mais incerta e isso ainda mais porque o modo como o orador imagina os auditórios é o resultado de um esforço sempre suscetível de ser retomado. (PERELMAN; TYTECA, 1996, p. 29)

---

<sup>17</sup> Sobre a intenção de utilizar uma técnica argumentativa que se imporia a todos os auditórios, indiferentemente, os autores esclarecem que “A busca de uma objetividade, seja qual for sua natureza, corresponde a esse ideal, a esse desejo de transcender as particularidades históricas ou locais de modo que as teses defendidas possam ser aceitas por todos” (PERELMAN; TYTECA, 1996, p. 29)

No embate jurídico, para que uma argumentação seja eficaz, uma das condições prévias é o conhecimento do auditório por aquele que argumenta, já que o orador que intenta persuadir aqueles a quem se dirige, tem que conceber e se adaptar a ele (PERELMAN; TYTECA, 1996, p. 23). Depreende-se disso que para que uma argumentação seja eficaz importa menos aquilo que quem profere o discurso considera verdadeiro e mais como o auditório irá receber e aderir àquele discurso. Ou seja, a qualidade da argumentação é determinada pela percepção do auditório.

A retórica clássica, de origem greco-romana, consiste na arte de persuadir e, nesse sentido, está intimamente ligada à argumentação. Orienta-se em razão de uma intervenção do indivíduo em seu grupo social por meio da linguagem e fundamenta-se na importância do papel do orador e do seu auditório na atividade argumentativa (PIRIS, 2016, p. 100).

Ferraz Júnior sintetiza os três gêneros retóricos definidos por Aristóteles – o judicial, o deliberativo e o demonstrativo – com base em suas características dialógicas<sup>18</sup>, sendo que o “(...) gênero judicial manifesta mais claramente o caráter dialético (dialógico) da discussão, na medida em que aí todo tema é discutido a partir de, pelo menos, dois pontos de vista opostos” (FERRAZ JÚNIOR, 2015, p. 5). Os gêneros deliberativo e demonstrativo, por sua vez, possuem uma expressão dialógica menos manifesta<sup>19</sup>.

Não se pode deixar de considerar a questão da divergência de pontos de vista como constitutiva da argumentação, já que o seu surgimento se dá quando se caracteriza uma discordância ou pontos de vista alternativos. Aristóteles sublinhava que “não se argumenta sobre o que é evidente – nesse caso, sobre o que, numa determinada comunidade, parece ser evidente e oferecer-se como

---

<sup>18</sup> No discurso jurídico, essa característica dialógica se dá no conflito entre as partes que pretendem, cada uma, ter suas demandas atendidas por um terceiro julgador. Tércio Sampaio Ferraz Jr. (2015) denomina a relação discursiva que envolve o conflito e a pretensão de uma decisão, institucionalizados no âmbito jurídico, de “discussão-contra”. Porém, neste trabalho não será aprofundada essa perspectiva do autor sobre o tema, mas, tão-somente, utilizar algumas de suas contribuições para o melhor entendimento das peculiaridades do discurso jurídico.

<sup>19</sup> Cabe ponderar que, apesar de a distinção clássica entre os três gêneros possuir falhas e insuficiências, evidencia-se nela o papel crucial do auditório, em que se fundamenta o estudo de Perelman e Tyteca: “(...) embora essa classificação dos discursos não possa ser aceita tal qual por quem estuda a técnica da argumentação, ainda assim tem o mérito de salientar a importância que o orador deve atribuir às funções de seu auditório” (PERELMAN; TYTECA, 1996, p. 24).

a única resposta possível a uma pergunta” (AMOSSY, 2011, p. 130). A autora esclarece que

É na espessura da língua que se forma e se transmite a argumentação, e é através de seu uso que ela se instala: a argumentação, é preciso não esquecer, não é o emprego de um raciocínio que se basta por si só, mas uma troca atual ou virtual - entre dois ou mais parceiros que pretendem influenciar um ao outro. (AMOSSY, 2011, p. 133)

Numa perspectiva semântica, pode-se dizer que as relações de argumentação são relações próprias de cena enunciativa e fazem parte do que agencia o falante em locutor, como aduz Guimarães (2013, p. 272). Tal cena enunciativa, conforme esclarece o autor, é constituída pelo agenciamento do falante em locutor no acontecimento da enunciação, ou seja, de quem diz e a quem se diz.

O referido autor diferencia argumentação e argumentatividade, sob o aspecto de que “A argumentatividade linguística nada tem a ver com a consideração da argumentação como a busca da persuasão ou convencimento, sendo simplesmente uma significação que orienta, num certo sentido, o dizer” (GUIMARÃES, 2013, p. 277).

A argumentação é sempre parte integrante do discurso, uma vez que é inerente a ele, como pontua Amossy (2007, p.122). Assim, quando se pretende fazer a análise do discurso, é imprescindível que seja abordada a sua dimensão argumentativa. Salieta-se, portanto, que a argumentação será abordada neste trabalho sob um enfoque discursivo.

Guimarães (2013, p. 283) afirma que “O sentido da argumentação não é o da persuasão, é o da sustentação de uma posição e, nesse sentido, é política”. Assim, Piris (2016, p.116) pontua que se deve considerar “(...) o efeito de deslizamento de sentidos dos lugares do discurso político para os lugares do discurso judiciário que é produzido pela materialização do campo lexical do julgamento”.

No mesmo sentido, Pêcheux (1995) defende que a produção de conhecimento no campo político é uma tomada de posição do sujeito. Para a AD, que é a perspectiva que assumimos nessa pesquisa, importa não tanto o *que se diz*, mas *como se diz*. O sujeito na AD é definido como uma posição e o

analista interpreta a partir dos discursos, de formações discursivas. Os gestos de interpretação materializam o sujeito em uma posição. O discurso se insere em uma dimensão específica, histórica e social, com a qual a análise de discurso se ocupa, uma vez que a historicidade é constitutiva da linguagem.

Baseando-se nesses conceitos, é possível visualizar os mecanismos de funcionamento do discurso dos representantes de cada instituição – Defensoria Pública, Procuradoria e Tribunal – a partir de suas posições-sujeito. Ao longo desta análise serão transcritos trechos das peças processuais, em que “P” refere-se à petição inicial; “C” à contestação e “S” à sentença, numerados de acordo com sua ordem de aparição nesta dissertação. Por vezes serão colocadas em itálico palavras e expressões que se entende ser necessário o destaque. Saliente-se, por fim, que alguns segmentos transcritos são longos, por julgar-se que sua fragmentação poderia ser prejudicial à análise pretendida. Feitas essas considerações, passa-se aos enunciados:

**C1:** Conforme visto, o Município de Juiz de Fora tem reservado 28% de sua receita para a educação. Pois bem, Exa., de onde deverão ser retirados recursos públicos para que esse índice aumente ainda mais, a fim de atender à pretensão contida na presente demanda?

**C2:** Impende registrar que os gastos para a manutenção de creches são os mais altos de todo o ensino público, dada a necessidade de estruturação física adequada e profissionais especializados.

Em C1, a Procuradoria dirige, de maneira retórica, um questionamento à magistrada. A estratégia usada pela defesa traz no não-dito, no que é silenciado um sentido, já que, conforme é notório, essa resposta não é passível de ser dada – ou ao menos não nesse ponto da ação processual - por quem tem o papel de julgar. Como afirma Orlandi (1998b, p. 10), na AD é preciso perceber o que é “(...) dito em um discurso e o que é dito em outro, o que é dito de um modo e o que é dito de outro, procurando ‘escutar’ a presença do não dito no que é dito: presença produzida por uma ausência necessária”.

Continuando a análise do enunciado, vê-se que a expressão “ainda mais” demonstra que o índice orçamentário atribuído à educação no município já é considerado alto. Portanto, a conjunção aditiva traz em seu bojo uma ideia de

que estaria sendo pedido mais do que o suficiente; demais; além do necessário e do factível.

A afirmação de que se dispende muito dinheiro público com as creches retorna em C2, demonstrando mais uma vez que já se aplica muito e que a solicitação de aumento de vagas e, conseqüentemente, de gastos, é desmedida.

No enunciado abaixo, transcrito da petição inicial, é possível perceber que a morosidade na resolução do problema recorrente da falta de vagas, é devido à inércia do Executivo:

**P1:** A temática da ausência de vagas em creches e pré-escolas é debatida há décadas no Município de Juiz de Fora. É fato notório que o Poder Público nunca conseguiu se desincumbir dessa obrigação, de modo que são constantes as publicações em jornal local de grande circulação (...)

Quando se diz que a ausência de vagas vem sendo debatida “há décadas”, que é “fato notório”, inclusive publicamente, já que “são constantes as publicações em jornal local”, vê-se que há uma evidência de um problema que, historicamente, existe sem que seja solucionado. Com o emprego das expressões e construções destacadas, salienta-se que, apesar de a situação estar sendo exposta à apreciação do Judiciário naquele momento, se arrasta há tempos e é do conhecimento da população em geral. Isso confere confiabilidade e substância ao discurso.

Ao se dirigir ao juiz e apresentar seus argumentos e fundamentos, a DP o faz tendo em vista a imagem que possui do magistrado e de si mesma, enquanto sujeito institucional, o que influencia o conteúdo e a forma do dizer. Essas projeções ocorrem com a situação, com o lugar, com todos os sujeitos no discurso, e serão percorridas na próxima seção.

#### **4.1.2 Projeções imaginárias**

Toda argumentação é regida, discursivamente, pelo mecanismo de antecipação. Dessa forma, todo sujeito é capaz de colocar-se no lugar de seu interlocutor e antecipar-se de forma a experimentar como palavras serão recebidas e quais sentidos serão produzidos a partir delas.

Entre as condições de produção de um discurso está a sua relação com sentidos precedentes e/ou concomitantes<sup>20</sup>, que consiste na noção de que tais sentidos resultam das relações de um discurso com outros, já que, conforme Orlandi (2002, p.39), “um dizer tem relação com outros dizeres realizados, imaginados ou possíveis”. Ou seja, um discurso nunca está isolado, mas sempre está imbricado e relacionado com outros discursos aquém e além dele, num processo amplo e contínuo. Devido a essa característica,

(...) é impossível analisar um discurso como um texto, isto é, como uma sequência linguística fechada sobre si mesma, pois é necessário referi-lo ao conjunto de discursos possíveis a partir de um estado definido das condições de produção (PÊCHEUX, 1997, p. 79).

Segundo o mesmo autor, as circunstâncias<sup>21</sup> de um discurso são as suas condições de produção, que implicam o que é material (a língua); o que é institucional (a formação social) e o mecanismo imaginário:

Um discurso é sempre pronunciado a partir de *condições de produção* dadas: por exemplo, o deputado pertence a um partido político que participa do governo ou a um partido da oposição; é porta-voz de tal ou tal grupo que representa tal ou tal interesse, ou então está ‘isolado’ etc. Ele está, pois, bem ou mal, situado no interior da *relação de forças* existentes entre os elementos antagonistas de um campo político dado. O que diz, o que anuncia, promete ou denuncia, não tem o mesmo estatuto conforme o lugar que ele ocupa; a mesma declaração pode ser uma arma temível ou uma comédia ridícula segundo a posição do orador e do que ele representa, em relação ao que diz. (PÊCHEUX, 1997, p. 77).

Do ponto de vista do discurso não são os sujeitos físicos – quem fala e quem ouve; locutor e interlocutor – na forma como se inscrevem na sociedade, que se relacionam, mas sim as suas projeções, ou seja, as suas posições. Empiricamente, o lugar a partir do qual o sujeito diz é constitutivo daquilo que ele

---

<sup>20</sup> Na análise do discurso utiliza-se sempre o termo sentido no plural (‘sentidos’) visto que são rejeitadas construções que tenham a pretensão generalizar e de atribuir um sentido único e universal a algo.

<sup>21</sup> Sobre em que consistem essas circunstâncias (condições de produção), o autor esclarece: “Esta perspectiva está representada na teoria linguística atual pelo papel dado ao contexto ou à situação, como pano de fundo específico dos discursos, que toma possível sua formulação e sua compreensão (...)” (PÊCHEUX, 1997, p. 75).

diz. Discursivamente, esse lugar é uma posição ocupada pelo sujeito, que é influenciada pelo contexto histórico e pela memória discursiva (ORLANDI, 2002, p. 38).

Na AD, o imaginário tem tanta importância e influência na constituição do dizer, que direciona a linguagem e a construção dos sentidos. Orlandi (2002, p. 42) exemplifica de uma forma didática como a imagem é criada a partir de percepções baseadas nas relações sociais e de como essas são regidas por relações de poder: espera-se que um sujeito na posição de professor de esquerda se pronuncie de forma “x”, enquanto um professor de direita se pronuncie de forma “y” – o que nem sempre corresponde à expectativa. Portanto, não são as palavras simplesmente ou o dizer que definirá se o discurso é de esquerda ou direita, mas sim o processo discursivo e os sentidos que estão aquém e além do discurso.

O conceito de projeções imaginárias é mobilizado na concepção de Pêcheux a partir das imagens que os sujeitos possuem da posição que ocupam:

(...) o que funciona nos processos discursivos é uma série de formações imaginárias que designam o lugar que A e B se atribuem cada um a si e ao outro, a imagem que eles se fazem de seu próprio lugar e do lugar do outro. Se assim ocorre, existem os mecanismos de qualquer formação social regras de projeção, que estabelecem as relações entre as situações (objetivamente definíveis) e as posições (representações dessas situações). (PÊCHEUX, 1997, p. 82).

Pêcheux apresenta, na AAD-69, o seguinte quadro, que sintetiza a maneira pela qual os protagonistas do discurso intervêm nas condições de produção de sentidos do discurso. Trata-se de um mecanismo baseado na antecipação das imagens que um sujeito faz do outro, de acordo com a conjuntura sócio-histórica que ocupam. A imagem da posição sujeito locutor (quem sou eu para lhe falar assim?) está atravessada pela imagem da posição sujeito de seu interlocutor (quem é ele para me falar assim?) e são essas imagens que definem as diferentes posições (ORLANDI, 2002, p. 40):

Quadro 1 – Projeções imaginárias na Análise do Discurso por Michel Pêcheux

Expressão que designa formações imaginárias	Significação da expressão	Questão implícita cuja “resposta” subentende a formação imaginária correspondente
IA (A)	Imagem do lugar de A para o sujeito colocado em A	“Quem sou eu para lhe falar assim?”
IA (B)	Imagem do lugar de B para o sujeito colocado em A	“Quem é ele para que eu lhe fale assim?”
IB (B)	Imagem do lugar de B para o sujeito colocado em B	“Quem sou eu para que ele me fale assim?”
IB (A)	Imagem do lugar de A para o sujeito colocado em B	“Quem é ele para me falar assim?”

Fonte: PÊCHEUX, 1997, p. 83

A partir do referido esquema proposto, é possível perceber que não só importa a percepção da imagem que o sujeito tem da posição ocupada por seu interlocutor, como também a imagem que eles próprios possuem de suas posições. Assim, com relação aos sujeitos envolvidos na ação judicial objeto de análise neste trabalho, tem-se que, quando a Defensoria Pública elabora uma petição inicial contra o Município de Juiz de Fora, ela já tem em conta projeções imaginárias acerca deste. Essas projeções são construídas a partir de muitos fatores, advindos do contexto histórico-social e da memória discursiva, uma vez que as projeções se manifestam até mesmo nas formas de se empregar as palavras, na articulação dos termos.

Desse modo, se a Defensoria tem um certo posicionamento sobre o assunto abordado, seu objetivo, ao levá-lo ao judiciário, é permeado por antecipações a partir de imagens do posicionamento do Município e do que ele ocupa. A argumentação vai ser construída a partir dessas imagens, como pode-se verificar nas questões colocadas por Pêcheux no quadro reproduzido acima

(quem sou eu para lhe falar assim? / quem é ele para que eu lhe fale assim?). O discurso é sempre mediado pelas projeções imaginárias que se tem de si e do outro – faz-se projeções de si e das impressões do outro sobre nós.

Na ação judicial em tela, os argumentos utilizados pelas partes e pela magistrada são mediados pelas projeções imaginárias como o que é ser um juiz, o que é ser um procurador, o que é ser um defensor etc. É possível localizar, nas peças, esses modos de endereçamento - o quão formal foi o endereçamento ao outro ou o tom mais despojado que se usou em algum trecho. O Direito administra as técnicas de linguagem com o fim de alcançar o convencimento, a fundamentação, a persuasão. A análise do discurso concebe a linguagem e suas técnicas discursivamente, considerando, para isso, as condições de produção do discurso e seu processo de significação.

Nos seguintes excertos da petição inicial nota-se as referências à figura do julgador, a partir da posição-sujeito da Defensoria, atravessadas por projeções imaginárias do lugar em que esta atribui àquele e para si:

**P2:** Não se deseja uma nova ditadura, agora, de juízes (ativismo judicial), pelo contrário, o que se pretende é a prevalência de direitos humanos. Para tanto, não se concebe o juiz Pilates, ou seja, o que não pretende assumir sua importantíssima missão na nova ordem constitucional.

**P3:** Na expressão da doutrina norte-americana, os juízes são um poder contramajoritário para resistir, como lembra Jon Elster, em comparação à Odisseia de Homero ao canto das sereias<sup>22</sup>. A regra da maioria não pode ser absoluta, sob pena de superação da ditadura de um tirano para a criação da ditadura de mil tiranos.

**P4:** Cabe ao juiz constitucional escapar das armadilhas de ser o escorpião da famosa fábula, quando era transportado nas costas de um sapo, na travessia de caudaloso rio, o aracnídeo pica o batráquio, provocando o naufrágio dos dois. Para que não soçobrem juntos juiz e princípios constitucionais, pretende-se uma postura mais ativa do Poder Judiciário, visando à preservação da Constituição em face de políticas indevidas ou de sua falta.

---

<sup>22</sup> O filósofo Jon Elster faz um paralelo entre o livro XII da Odisseia de Homero e o constitucionalismo no livro "Ulisses and the sirens" (Cambridge, Cambridge University Press, 1979). Lua Nova, Revista de Cultura Política, 1997, p. 54.

Percebe-se, nos enunciados transcritos, que há uma expectativa do posicionamento a ser adotado pelo juiz, que deve afastar-se do ativismo e, tampouco, pode ser neutra. Em P2, o ativismo judicial é comparado a uma nova ditadura e a DP nega que sua intenção seja promover essa prática, como se poderia pressupor. Porém, em oposição a essa criticada postura proativa dos juízes, esclarece que não é aceitável que esses assumam uma postura de “Pilatos”, em referência à tradição cristã que conta que Pôncio Pilatos foi o juiz que se eximiu de intervir a favor de Jesus Cristo, no julgamento que o condenou a ser crucificado. Vê-se, então, que se desqualifica as duas atitudes contrárias de um magistrado: ativista x Pilatos, devendo, prevalecer uma postura em que preponderem os direitos humanos.

Em P3, assim como em P1, novamente a DP se opõe à ideia de ditadura, na medida em que o Judiciário atua como poder contramajoritário na proteção do direito das minorias, evitando uma ditadura das majorias. Em P4, há mais que uma afirmação, mas um ditame para que o juiz tenha uma atitude ativa de salvaguarda da Constituição, no trecho “Cabe ao juiz constitucional (...)”. Essa expressão qualifica o juiz (e, vale ressaltar, que não se usou aqui o artigo indeterminado “um”, mas sim o determinado “o”) como “juiz constitucional”, ou seja, adjetiva o magistrado. Percebe-se a diferença de sentido que haveria se, hipoteticamente, tivesse sido utilizada a construção “Cabe a um juiz que pretenda obedecer à Constituição” em vez de “Cabe ao juiz constitucional”. Na primeira, dirige-se a qualquer juiz que tenha a pretensão de respeitar as regras da Constituição; na segunda tem-se um mandamento dirigido a uma figura mais específica, levando-se à ideia do juiz está atrelado à Constituição de modo a ser definido por ser “constitucional”.

Ainda em P4, observa-se que se utiliza o recurso de trazer ao discurso uma conhecida fábula, fazendo uma analogia entre o ocorrido com os animais protagonistas; escorpião e o sapo, bem como entre o juiz e os princípios constitucionais, alertando que, sem uma postura ativa do juiz, corre-se o risco de o mesmo desfecho da história ser verificado na realidade: a aniquilação. Ao citar a fábula e a metáfora contida nela, inclui-se uma narrativa que é estranha ao discurso jurídico, mas que tem ligação íntima com a sabedoria popular. Isso aproxima o leitor e facilita a aderência ao discurso, já que remete a um saber e é muito difundido, repassado oralmente ao longo do tempo e de fácil assimilação,

o que faz com que tenha, em consequência, um elevado teor de confiabilidade e de veracidade.

#### 4.1.3 Do discurso ao ideológico

Os sentidos não existem em si mesmos, a priori, pré-determinados pela língua, mas são sempre determinados ideologicamente. Assim, o sentido não está intrínseco nas palavras, tomadas de forma isolada, mas é constituído pela ideologia<sup>23</sup>. Não há sentidos literais, que permanecem inscritos na língua, ou mesmo registrados no cérebro à disposição dos indivíduos, que somente aprendem como empregá-los (ORLANDI, 1998b, p. 12).

Ao teorizar a interpretação, a AD propõe que o sentido seja considerado “em relação a”, visto que o significado se dá no cruzamento entre a língua e a história: “(...) quando se fala, mobiliza-se, pois, um saber que, no entanto, não se aprende, que vem por filiação e que nos dá a impressão de ter sempre estado ‘lá’” (ORLANDI, 1998b, p. 10). Diante da materialidade de um discurso, somos levados a interpretá-lo, em um movimento impulsionado pela busca de sentido e “O fato de que não há sentido sem interpretação atesta a presença da ideologia” (ORLANDI, 2002, p. 45).

Em geral, esse movimento que envolve, concomitantemente, interpretação e sentido não é percebido, e este parece evidente, como se estivesse ali presente, posto, naturalizado, constituindo uma aparente transparência. No entanto, se diz aparente, pois essa transparência, na realidade, é ilusória, uma vez que nessa perspectiva discursiva, concebe-se que a linguagem é atravessada pela história, não havendo, portanto, uma relação de transparência entre pensamento-linguagem-coisa ou fatos. A finalidade da análise de discurso é, pois, expor o olhar do leitor à essa opacidade do texto.

A análise de discurso tenta desmontar essa ilusão de transparência, do chamado efeito de evidência, mas também estabelece instrumentos conceituais para a superação (ou atravessamento) da ilusão de sujeito como origem do dizer. Para a AD, sujeitos são sempre posicionados, numa certa relação de sentidos e forças. A qualidade da língua de permitir que os sentidos sejam sempre múltiplos

---

<sup>23</sup> A ideologia será tratada aqui sob uma perspectiva discursiva.

e dinâmicos é o que constitui sua equivocidade. O que faz parecer que um sentido é único, por sua vez, é a ideologia:

A relação da ordem simbólica com o mundo se faz de tal modo que, para que haja sentido, como dissemos, é preciso que a língua como sistema sintático passível de jogo – de *equivoco*, sujeita a falhas – se inscreva na história. (...) O sentido é assim uma relação determinada do sujeito – afetado pela língua – com a história. É o gesto de interpretação que realiza essa relação do sujeito com a língua, com a história, com os sentidos. Esta é a marca da subjetivação e, ao mesmo tempo, o traço da relação da língua com a exterioridade: não há discurso sem sujeito. E não há sujeito sem ideologia. (ORLANDI, 2002, p. 47, Grifo da autora)

Pode-se dizer, dessa forma, que “(...) a ideologia faz parte, ou melhor, é a condição para a constituição do sujeito e dos sentidos. O indivíduo é interpelado em sujeito pela ideologia para que se produza o dizer” (ORLANDI, 2002, p. 46). A ideologia é um mecanismo que faz com que os sujeitos se inscrevam na relação imaginária com suas condições materiais de existência, a partir das posições sociais que ocupam:

É a ideologia que fornece as evidências pelas quais “todo mundo sabe” o que é um soldado, um operário, um patrão, uma fábrica, uma greve etc., evidências que fazem com que uma palavra ou um enunciado “queiram dizer o que realmente dizem” (PÊCHEUX, 1995, p. 160)

Cabe ressaltar, porém, que não há determinismo entre os marcadores sociais, que definem a posição sociologicamente descritível; empírica e o dizer, como algo colocado de antemão, o que poderia resultar, por ex., em suposições do tipo “um operário defende tal bandeira”, numa concepção generalizadora de que um operário deva pensar de determinada forma ou tem certa opinião unânime, uma vez que o operário pode falar da posição-patrão (ORLANDI, 1998b, p. 17). A análise de discurso não pressupõe, não é especulativa, mas parte da materialidade, numa perspectiva histórica; textual, enquanto *locus* de observação, do significante, do simbólico; e concreta, visto que não há abstracionismo.

Importa delimitar que a ideologia, sob a ótica discursiva, não é concebida como uma percepção de mundo, ou como representações subjetivas, mas como

parte integrante da relação entre o sujeito, a língua e a história para que haja sentido. Em outras palavras, a ideologia, definida como injunção à interpretação, constitui o sujeito, que é afetado e constituído pela língua e pela história, para então produzir sentidos (ORLANDI, 2002, p.48).

Como já visto, na análise de discurso, o sujeito ocupa um lugar e é pensado como uma posição. O sujeito, ao mesmo tempo que determina o que diz, é determinado pelo interdiscurso, entendido este como a memória, a exterioridade. Sendo a ideologia materializada no discurso e o discurso materializado na língua, “Consequentemente, o discurso é o lugar que se pode observar essa relação entre língua e ideologia, compreendendo-se como a língua produz sentidos por/para os sujeitos” (ORLANDI, 2002, p. 17).

Na AD as relações de sentido não são mecanicamente vinculadas às relações de poder, não há determinismo, por ex., que por ser homem o sujeito irá adotar um posicionamento específico. Não é o fato de ser homem que determina o que será dito, mas o que se faz a partir disso. Assim, não há como o analista pressupor algo a partir de um marcador social, mas deve analisá-lo:

(...) o analista se propõe a compreender como o político e o linguístico se interrelacionam na constituição dos sujeitos e na produção dos sentidos, ideologicamente assinalados. Como o sujeito e (os sentidos) pela repetição estão sempre tangenciando o novo, o possível, o diferente. Entre o efêmero e o que se eternaliza. Num espaço fortemente regido pela simbolização das relações de poder. (ORLANDI, 2002, p. 38)

Baseado no conceito de ideologia aqui exposto, é possível analisar a produção de sentidos nos seguintes enunciados:

**C3:** O administrador público brasileiro convive, a todo o tempo, com o confronto e a individualização de interesses variados, concorrentes e igualmente legítimos, necessitando, a todo tempo, fazer escolhas com base em critérios de conveniência e oportunidade, atividade esta que se traduz no conceito de política pública.

**C4:** É nesse ponto que reside a limitação da intervenção judicial no orçamento público, não havendo como ignorar a teoria da reserva do possível, vez que a inexistência de recursos materiais suficientes é uma realidade inarredável não só do Município de Juiz de Fora, mas do país como um todo.

Em C3 tem-se uma imagem generalizada do papel do “administrador público brasileiro”, ligada ao princípio da conveniência e oportunidade, que fundamenta o conceito de política pública. Esse enunciado se relaciona com C4, na medida que também versa sobre a atividade de administrar em um país em que os recursos não são suficientes para abranger todas as demandas. Portanto, a tarefa de administrar e de lidar com orçamento escasso não deve, para a Procuradoria, estar à mercê da intervenção judicial.

## 4.2 A CENA ENUNCIATIVA: A FORMULAÇÃO E SEUS EMBATES

Nesta seção, vamos trazer a cena dos embates enunciativos, para depois tecer considerações discursivas acerca do material levantado nessa pesquisa.

### 4.2.1. A petição inicial

Em 09 de fevereiro de 2012, a Defensoria Pública do estado de Minas Gerais, órgão autônomo da administração pública, a quem incube “a defesa dos necessitados no processo coletivo”, conforme determina o art. 134 da Constituição Federal, propôs uma ação civil pública para a “preservação dos direitos das crianças carentes, especialmente no direito público subjetivo<sup>24</sup> de obtenção de vaga em creche e pré-escola”, sendo essa definida como “prioridade absoluta” pelo órgão.<sup>25</sup>

O primeiro tópico da petição inicial, “I - Da legitimidade ativa”, se destina a tratar da legitimidade autônoma da Defensoria Pública para a propositura da

---

<sup>24</sup> “O reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo autoriza a possibilidade de, constatada a ocorrência de uma lesão, o mesmo ser exigido contra o Poder Público de imediato e individualmente. (...) A figura do direito público subjetivo, quando utilizada para proteger um bem que é ao mesmo tempo individual e social, deve se prestar à exigibilidade do caráter coletivo de tais direitos, ou seja, à exigibilidade de políticas públicas” (DUARTE, 2004, p. 115-116).

<sup>25</sup> As citações feitas nas seções 4.2.1; 4.2.2 e 4.2.3 foram retiradas da petição inicial, contestação e sentença, respectivamente, da ação civil pública nº 0145.12.003.891-7, proposta pela Defensoria Pública de Minas Gerais contra o Município de Juiz de Fora, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em 09 de fevereiro de 2012, que corria em segredo de justiça quando a pesquisa foi realizada, em outubro de 2019. Como cada título indica a peça que será descrita e todas fazem parte dessa mesma ação judicial, optou-se por não referenciar as citações diretas e indiretas feitas no corpo do texto, a fim de que a leitura ocorra de forma mais fluída.

ação de interesse coletivo, já que houve controvérsia sobre o tema, quando a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP propôs a ação direta de inconstitucionalidade - ADIN nº 3943 alegando que atribuir legitimação à Defensoria para a ação civil pública impediria o Ministério Público de “exercer plenamente as atividades que a Constituição lhe confere”.

Para afastar a alegação do CONAMP são citados dados históricos e trechos de textos de juristas como Rogério Bastos Arantes e Ada Pellegrini, coautora da lei de ação civil pública, que afirma que: “(...) o verdadeiro intuito do CONAMP, ao propor a ADIN nº 3943, é evitar a concorrência da Defensoria Pública, como se o manejo de tão importante instrumento de acesso à justiça e de exercício da cidadania pudesse haver reserva de mercado”.

Ressalta-se, assim, que

(...) a Defensoria Pública tem legitimidade para propor ação civil pública nos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, nos termos do artigo 5º, inciso II da Lei 7.347/85, desde que haja pertinência temática com os interesses da população carente. (MINAS GERAIS, 2012, p. 07)

Segundo a Defensoria, é possível identificar no processo “subsunção à missão constitucional”, uma vez que é um instrumento para a busca do “(...) provimento jurisdicional que declare o direito constitucional ao acesso universal das creches e pré-escolas (...)”. Além disso, esclarece-se que as famílias de baixa renda que necessitem desse serviço público são as destinatárias, haja vista “sua importância para cada membro que compõe esse núcleo social”.

São colocadas duas perspectivas que demonstram a relevância da frequência às creches e pré-escolas: a da criança, em que “(...) esses equipamentos constituem a primeira e básica etapa da formação humanística, oportunidade em que a criança inicia o seu desenvolvimento social”; e a dos pais, “(...) na medida em que permite o desempenho do seu labor, durante o horário comercial”. Portanto, “(...) o direito à obtenção de vaga em creche e pré-escola está voltado ao interesse coletivo em complementação da ação da família e da sociedade”.

O segundo tópico da petição inicial, “II - Da competência absoluta da vara da infância e juventude”, trata da competência *ratione materiae* trazida pelo art. 91 do CPC e arts. 148, inciso IV e 209 do ECA, razão pela qual, afirma-se, a

ação deve ser processada e julgada no juízo que se dirige. Assim, tem-se que a competência da Vara da Infância e Juventude é absoluta para processar as causas de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, ressalvada a competência da Justiça Federal e dos Tribunais Superiores. Salienta, ainda, que esse é o entendimento pacífico no STJ, conforme ratifica-se com a transcrição de duas ementas de jurisprudências nesse sentido.

Em seguida, passa-se ao terceiro tópico, “III - Dos fatos”, o qual principia com a seguinte constatação: “O fato é grave e enseja a premente intervenção do Poder Judiciário”, a fim de proteger e amparar a educação das crianças de zero a cinco anos de idade e promover a assistência social da família, caracterizados como “(...) direitos fundamentais e absolutamente prioritários no ordenamento jurídico vigente”.

Passa-se, então, a descrever, cronologicamente, os acontecimentos que levaram ao ajuizamento da ação. Desde meados de 2007 a Unidade da Defensoria Pública Especializada da Infância e da Juventude de Juiz de Fora começou a expedir ofício para as Diretorias de Ensino da região, com o intuito de resguardar o direito das crianças à creche e pré-escolas, devido à procura das famílias. Ressalta que a medida visava priorizar a composição extrajudicial, evitando a distribuição “(...) de um sem número de ações judiciais”. Porém, o retorno das Diretorias informava que a matrícula obedeceria a ordem do cadastro, sem, contudo, solucionar o problema do déficit de vagas. Dessa forma, ocorreu o que foi classificado como “(...) inevitável ajuizamento de dezenas de Mandados de Segurança que visavam garantir individualmente o direito líquido e certo das crianças à referida etapa básica da educação”.

Passados alguns meses, a Defensoria vislumbrou a gravidade histórica do problema na região. A atuação ostensiva do órgão nesses casos fez com que aumentasse, significativamente, o comparecimento diário pelas famílias de baixa renda que pleiteavam vagas, situação que se agravou principalmente nos dois meses anteriores à propositura da ação. Todos os pedidos feitos pela Defensoria, entretanto, “(...) foram relegados ao nefasto cadastro de espera (...)” do Município, conforme consta na exordial.

Devido à identidade dos casos, foi feito um registro em planilha da relação de crianças fora das creches e escolas por falta de vagas, a qual foi anexada à

ação para que todas fossem beneficiadas com a tutela. Ressalta o defensor que: “A relevância da questão impõe o tratamento não só pontual, sob a égide dos direitos individuais homogêneos atingidos, mas também global desse direito no município”. Assim, mostra-se pertinente, segundo ele, a utilização da ação civil pública como instrumento para garantia jurisdicional de todas as crianças que residam em Juiz de Fora e necessitem de frequentar creche ou pré-escola.

A temática da ausência de vagas em creches e pré-escolas é debatida há décadas no Município de Juiz de Fora, não tendo o Poder Público alcançado êxito na resolução do problema, já que “(...) nunca conseguiu se desincumbir dessa obrigação, de modo que são constantes as publicações em jornal local de grande circulação de matérias que apontam a luta das famílias por tal serviço público”. Para exemplificar o afirmado, foi juntado aos autos cópia de uma notícia publicada em 06 de setembro de 2011, no jornal Tribuna de Minas, com o título “1.200 crianças sem vagas em creches da cidade” (VALENTE, 2011, online).

Adiante, tem-se o quarto tópico da petição: “IV - Do direito”, que se inicia relatando que, após a Segunda Guerra Mundial e a formação da Organização das Nações Unidas – ONU houve uma preocupação com a criação de normas para proteção do ser humano.

Assim, pontua, com os seguintes grifos, que “(...) a Declaração Universal dos Direitos Humanos, firmada em 1948, proclamou que toda pessoa tem o direito à segurança social; aos direitos econômicos, **sociais** e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade (art. XXII); ao bem-estar e aos **serviços sociais indispensáveis** (art. XXV, item I); bem como o direito ao cuidado, à assistência especial das crianças (art. XXV, item II) e à instrução elementar obrigatória (art. XXVI).

Continua, então, citando artigos de dois documentos internacionais, a Convenção Americana sobre Direito Humanos, cujo trecho trata sobre o direito à proteção que toda criança possui, por parte da família, sociedade e Estado; e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, que diz que os Estados partes reconhecem o direito da criança à educação e, para isso, o ensino primário deve ser gratuito e obrigatório. No mesmo sentido versa a Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada em 1990, que diz que as crianças que têm pais que trabalham devem poder usufruir da assistência social e das creches.

Além disso, afirma-se que, internamente, a Constituição Federal de 1988 tem, entre seus objetivos, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, e entre seus fundamentos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, inspirada nos ideais da Revolução Francesa de 1789, que influenciou na “(...) formação dos direitos econômicos, sociais e culturais, com base no princípio da fraternidade ou solidariedade.

Após discorrer sobre os conceitos de uma sociedade livre, justa e solidária, passa-se a abordar o acesso universal das crianças às creches e à educação básica, como parte do objetivo fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, “(...) movida pelo ideal iluminista: ‘um por todos e todos por um’”. Há ainda a ressalva de que:

Não obstante o art. 7º, XXV, da Carta Magna trate do ensino infantil (creche e pré-escola) como direito social dos trabalhadores urbanos, consagrando a oportunidade dos trabalhadores urbanos, consagrando a oportunidade dos familiares de auferirem renda e deixarem seus filhos sob a assistência estatal enquanto estiverem no serviço, na verdade, os titulares deste direito fundamental são as crianças de zero a cinco anos de idade. (MINAS GERAIS, 2012, p. 20)

Sobre o direito constitucional à educação, que é também um dever do Estado de forma conjunta com a família, são citados alguns dispositivos da Constituição de 1988, como o art. 205; art. 208 e art. 211, §2º, frisando que:

Percebe-se que o acesso e atendimento efetivo ao Centro de Educação Infantil ou à Escola Municipal de Educação Infantil constituem obrigação do poder público em atenção à eficácia vertical dos direitos fundamentais. (MINAS GERAIS, 2012, p. 21)

Logo após, são citados artigos da Lei nº 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, demonstrando que a legislação infraconstitucional também regulamenta a “(...) matéria de proteção absoluta e prioritária da criança (...)”. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN estabelece no art. 29, conforme citado, que “a educação infantil constitui a primeira etapa da educação básica, a ser prestada pelo Poder Público municipal, tendo por finalidade o desenvolvimento da criança até cinco anos de idade (...)”.

Ao finalizar o tópico, após a exposição dos fundamentos normativos, legais e constitucionais, complementa-se com trecho que esclarece que foram juntadas aos autos provas documentais que endossam o que foi exposto na petição:

A ausência de vagas em creches é fato notório, ou seja, independe de prova (artigo 334, inciso I do Código de Processo Civil). Mesmo assim, reportagem, lista de crianças desatendidas, levantamentos, manifestações de Conselho Tutelar, dentro outros documentos estão anexados. (MINAS GERAIS, 2012, p. 24)

O próximo tópico, “V – Políticas Públicas e vagas em creche e pré-escola”, é o mais extenso, tendo sido destinadas a ele vinte e seis de um total de cinquenta e sete páginas do documento (sem considerar os anexos). Já no início é reproduzido um trecho do Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, sobre o comprometimento de cada estado-parte com os direitos reconhecidos por ele, “(..) incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas”.

Adiante, traz à tona os direitos sociais como atrelados às obrigações de fazer, que modificam a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional. A introdução dos direitos sociais no referido Pacto é definida como representativa de

(...) uma tormentosa questão no panorama jurídico. A realização progressiva a que alude o Pacto sugere direitos enfraquecidos, na medida em que são apenas enunciados, sem condição assegurada de exercício. (MINAS GERAIS, 2012, p. 24-25)

A Defensoria argumenta que é necessário compreender as políticas públicas como uma categoria jurídica, visto que buscam concretizar direitos humanos e, em particular, os direitos sociais. Cita o jurista Fábio Konder Comparato para quem “(...) o objeto dos direitos econômicos, sociais e culturais é sempre uma política pública”; e a professora Maria Paula Dallari Bucci que afirma que “políticas públicas são programas de ação governamental (...) para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Assim, o encargo de formulação e execução das políticas públicas incube aos poderes Legislativo e Executivo, tendo o Judiciário legitimidade para intervir nos

atos legislativos e de governo em caso de lesão ou ameaça aos direitos econômicos, sociais e culturais dos cidadãos. Para a postulante “A tese restritiva de intervenção do Judiciário, com fulcro na separação dos poderes e no princípio democrático, não deve vingar”.

Ainda sobre o ativismo judicial, a Defensoria argumenta que

Não se deseja uma nova ditadura, agora, de juízes (ativismo judicial), pelo contrário, o que se pretende é a prevalência de direitos humanos. Para tanto, não se concebe o Juiz Pilatos, ou seja, o que não pretende assumir sua importantíssima missão na nova ordem constitucional. Na verdade, há uma rediscussão da própria noção de democracia, o que implica não ser, necessariamente, o voto o único fator de legitimação. (MINAS GERAIS, 2012, p. 26)

E completa:

(...) os juízes são um poder contramajoritário para resistir, como lembra John Elster, em comparação à Odisseia de Homero ao canto das sereias. A regra da maioria não pode ser absoluta, sob pena da superação da ditadura de um tirano para a criação da ditadura de mil tiranos. (MINAS GERAIS, 2012, p. 27)

Afirma que a eleição não corresponde a um “cheque em branco”, pois os parlamentares submetem sua atuação à Constituição. Assim, “Cabe ao juiz constitucional escapar das armadilhas de ser o escorpião da famosa fábula, quando era transportado nas costas de um sapo, na travessia de caudaloso rio, o aracnídeo pica o batráquio, provocando o naufrágio dos dois”. E continua explicando a comparação: “Para que não soçobrem juntos juiz e princípios constitucionais, pretende-se uma postura mais ativa do Poder Judiciário, visando à preservação da Constituição em face de políticas indevidas ou de sal falta”.

Adiante, são citados os doutrinadores José Canotilho e Mauro Cappelletti. O primeiro argumenta que o princípio da separação de poderes não deve ser encarado de forma rígida, mas interativa entre eles; o segundo conclui que a falta de um controle judicial pode expor o poder político ao risco de perversão. Nesse sentido, cita-se a ementa da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/2004, a qual enfrentou controvérsia acerca da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas quando se configura abusividade governamental. Na referida decisão conclui-se que há

Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial. Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos fundamentais de segunda geração). (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL apud MINAS GERAIS, 2012, p. 29)

Passa-se a abordar, então, a partir da relação entre Constituição, política pública e orçamento, proposta por Ana Paula de Barcellos, a questão do financiamento das políticas públicas. Segundo a Defensoria, “Percebe-se que o maior obstáculo é sempre econômico, não havendo direito sem custos”.

São apresentadas três grandes correntes acerca da exigência dos direitos sociais: a da máxima efetividade dos direitos fundamentais; a da reserva do possível e a do mínimo existencial. A primeira é considerada pelo Defensoria como a ideal, porém utópica “diante da insuficiência de recursos públicos e da má gestão do erário (ineficiência administrativa)”. A segunda é a que “(...) não pode ser invocada pelo Estado com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais”. A terceira, por fim, é explicada no seguinte trecho:

Na metáfora do orçamento como um ‘cobertor curto’, o Estado tem o dever de estabelecer prioridades, especialmente aquelas ditadas pela Constituição, numa verdadeira ‘ordem axiológica de gastos públicos’, com o intuito de garantir aos cidadãos o mínimo existencial. (MINAS GERAIS, 2012, p. 30-31)

A Constituição da República é caracterizada como “eminente programática”, pois “traça planos, diretrizes e metas aos seus destinatários”. Nela, estão previstas políticas públicas realizáveis progressivamente, vinculadas a destinação de verbas de ensino, como no art. 212 e que geram direitos subjetivos reflexos, como no art. 208, inc. IV, transcrito *in verbis* na peça: “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade (EC 53/2006)”.

O §1º do inciso I do referido art. 208 estabelece o ensino fundamental como direito público subjetivo. Assim, argumenta-se que:

Evidentemente que, por raciocínio lógico, a consecução da política pública do inciso IV do artigo 208. De que serviria garantir o ensino fundamental gratuito se as crianças não tivessem acesso à fase anterior de formação (creche e pré-escola)? Se o Estado consagra um direito, mas não viabiliza aos indivíduos as condições mínimas para o referido exercício, na verdade não está consagrando nada! (MINAS GERAIS, 2012, p. 32)

Em seguida, é trazido à peça o artigo 211, §2º da Constituição Federal, que estabelece que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Apresenta-se um trecho de um acórdão proveniente do julgamento de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra o Município de Santo André, para obtenção de vagas para crianças em creches. No referido excerto, tem-se que a educação infantil é um direito constitucional e a execução do dever jurídico atrelado a ela se impõe ao Poder Público, notadamente ao Município, conforme disposto no art. 211, §2º da CF.

Após, é trazido trecho de uma decisão do Superior Tribunal de Justiça, que menciona a inconstitucionalidade da “famigerada fila de espera” ou cadastramento, por ofensa ao Princípio da Isonomia. A Defensoria ainda complementa que “Realmente, merece ser rechaçada a criação de listas como estas, que evidenciam o interesse premeditado do Poder Público em descumprir o mandamento constitucional”.

Para o órgão, a garantia de atendimento em creche a pré-escola para as crianças de zero a cinco anos de idade decorre da política pública de Estado e não de governo, sendo um direito subjetivo reflexo, cabendo ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente “deliberar e determinar que o Poder Executivo Municipal, na forma de resolução, que ofereça concretamente vagas no ensino infantil, compatíveis com a demanda local em dado espaço de tempo”.

Essa competência dos conselhos é definida como a “consagração da democracia participativa nas políticas públicas”, pois “(...) permitem a participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas relativas aos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal”, como citado por Patrícia Helena Massa Arzabe (2001, p. 33). Há ainda uma referência ao juiz e jurista Eduardo Appio, que diz que

As deliberações do conselho vinculam o Poder Executivo de tal forma que resta obrigado a fazer inserir na lei orçamentária anual as verbas necessárias ao atendimento do programa proposto, com a indicação das fontes da receita. (...) Em todas as áreas em que o Município opta por atuar de forma descentralizada, as decisões dos conselhos municipais vinculam a Administração Pública (APPIO, 2005, p. 165-166).

Ao finalizar o presente tópico, a Defensoria reitera o motivo que levou à propositura da ação civil pública:

Em que pese o valioso instrumento do artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Juiz de Fora delibero somente norma que discipline a concessão de vagas em creches e pré-escola à demanda de crianças de 0 a 3 anos, restando à Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais o mister de postular judicialmente o cumprimento da norma e a extensão às demais faixas etárias não compreendidas na dita deliberação. (MINAS GERAIS, 2012, p. 50)

O tópico de número VI, “Receitas e Despesas Públicas”, aborda que o Estado “deve estabelecer a prioridade do ensino infantil em hegemonia de outras despesas públicas (...) considerando a escassez dos recursos financeiros”. Diante de crédito orçamentário insuficiente para tal, créditos adicionais – especificamente os suplementares, que são destinados a reforçar a dotação orçamentária que se mostrou insuficiente para atender às despesas exigidas pelo interesse da Administração - devem ser aprovados pela Câmara Municipal.

Adiante, são feitos esclarecimentos acerca do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, com vigência de quatorze anos a partir de 2007; e do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF. Apesar de o ensino infantil possuir um maior custo financeiro de para sua manutenção, o FUNDEF não o abarca, somente o FUNDEB, que financia conjuntamente as etapas da Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos. “De qualquer modo, além desses recursos do FUNDEB, o Município deverá utilizar seus recursos orçamentários anuais para a garantia do pleno atendimento no ensino fundamental e no ensino infantil (...)”, aduz a Defensoria.

Finalizando o tópico, sobre os argumentos que historicamente são utilizados pelo Poder Público para justificar o descumprimento de serviços obrigatórios argumenta-se que “(...) resta evidente a demagogia em que se apoiam, nunca se olvidando que a arrecadação tributária do Município de Juiz de Fora está entre as maiores do estado de Minas Gerais”.

Passa-se, então, a discorrer acerca “Da Medida Liminar”, no tópico VII da petição. A Defensoria classifica como caótica a situação que se encontrava a população de baixa renda de Juiz de Fora, naquele ano de 2012, fundamentada nos argumentos apresentados ao longo do documento, com risco de “(...) se tornar um problema crônico de proporções e consequências gravíssimas e imprevisíveis”.

Alega que os requisitos necessários para a concessão de medida liminar estão presentes no caso em tela, quais sejam o *fumus boni iuris*, por desobediência à normas constitucionais e infraconstitucionais que gera a privação de frequência a creche e pré-escola às crianças e o *periculum in mora*, visto que a permanência da situação pode gerar lesão grave e de difícil reparação a essas crianças mais humildes, “(...) retardando e prejudicando seu pleno desenvolvimento moral e intelectual”.

Argumenta-se que os prejuízos também perpassam a condição dos pais que precisam trabalhar e não têm onde deixar os filhos, que acabam por ficar mais vulneráveis aos vícios de ambientes corrompidos. A omissão do Município face às crianças carentes, “(...) já privadas de uma gama imensa de direitos”, pode causar danos irreparáveis, de ordem moral e patrimonial.

Pretende a Defensoria que a liminar seja concedida *inaudita altera parte*, para que o Município providencie atendimento em creche e pré-escola mais próximas da residência das crianças arroladas na lista anexa à petição, bem como de todas que constem nos cadastros da Prefeitura, no prazo de trinta dias. Além disso, requer que seja arbitrada multa diária no valor de mil reais, caso a medida não seja cumprida no prazo estipulado, revertendo-se o valor para o Fundo Municipal dos Direitos das Crianças.

O último tópico da peça é o VIII, “Do pedido”, em que são listados doze pedidos para a apreciação da magistrada: a) a concessão da medida liminar, *inaudita altera parte*, conforme descrito no tópico anterior; b) a condenação ao pagamento de multa cominatória diária no valor de mil reais, caso a liminar seja

descumprida; c) o bloqueio de verbas públicas municipais orçamentárias para o atendimento das crianças já cadastradas na lista anexa à petição e nos cadastros da prefeitura; d) a confirmação dos efeitos da liminar na sentença; e) a intimação do Ministério Público para se manifestar; f) a citação do Município para apresentar sua defesa; g) seja o Município instado a apresentar relatório circunstanciado com a demanda de vagas em creches e pré-escolas naquele ano; h) a procedência total do pedido para que no prazo improrrogável de um ano o Município promova o atendimento de todas as crianças de zero a cinco anos em creches e pré-escolas residentes no município; i) o pagamento de multa cominatória diária no valor de mil reais caso não seja respeitado o prazo para disponibilização de orçamento e demais trâmites burocráticos; j) o bloqueio de verbas públicas caso o Município insista na recalcitrância da decisão judicial; k) a condenação ao pagamento dos honorários advocatícios em favor da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e, por fim, a produção de todos os meios de prova admitidos em direito e pertinentes à demanda, sendo atribuído o valor de cinquenta mil reais à causa.

#### **4.2.2. A contestação**

Tendo em vista a propositura da ação civil pública pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, a Procuradoria Geral do Município de Juiz de Fora - PGM, órgão incumbido de fazer a defesa judicial e extrajudicial dos interesses e direitos da Administração Pública Municipal, que figura como ré na ação, apresentou sua defesa na petição de contestação.<sup>26</sup>

Conforme informações publicadas no site oficial da Prefeitura de Juiz de Fora (2020), a PGM é o órgão central do sistema jurídico municipal, subordinando-se à sua supervisão técnico-jurídica todas as assessorias jurídicas e os demais órgãos jurídicos da administração direta e indireta. Entre suas competências está a de representar o Município em juízo ou em processos administrativos contenciosos, além de possuir autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

---

<sup>26</sup> Vide nota de rodapé nº 25 na página 76 sobre as citações da contestação nesta seção.

A contestação, redigida em quinze páginas e assinada pela procuradora municipal, Elisa Maria S. Toledo Lourenço, dirige-se à juíza de direito da Vara da Infância e Juventude da comarca de Juiz de Fora e inicia-se afirmando a tempestividade da defesa, que foi apresentada no último dia do prazo para tal. Adiante, o segundo tópico, denominado “Pretensão inicial”, é bem sucinto e somente retoma o pedido da Defensoria Pública em sua petição, para a concessão de liminar sem que a parte contrária, ou seja, o Município, seja ouvida, e que

(...) providencie no prazo de 30 (trinta) dias, atendimento em creche e pré-escola mais próxima da residência de todas as crianças arroladas na lista em anexo, bem como daquelas que as antecederem no cadastro organizado pela municipalidade (Secretaria de Educação). (MINAS GERAIS, 2012, p. 197)

O terceiro tópico é dedicado a expor o fundamento legal da peça de defesa e intitula-se “Do direito”. Inicia-se ressaltando a “nobreza da intenção” e a “observância dos objetivos institucionais por parte da autora, em peça processual reveladora de enorme desvelo por parte de seus subscritores” as quais, no entanto, não são suficientes para que a pretensão contida na petição inicial possa “prosperar”.

Logo depois, passa-se a discorrer sobre o chamado ativismo judicial e a tese da Reserva do Possível. Segundo a ré, o primeiro “vem sendo aceito pelos tribunais brasileiros”, enquanto a segunda vem sendo “rechaçada” a fim de se “dar efetividade aos direitos sociais garantidos constitucionalmente”. Assim, a recente aceitação da prática de ativismo judicial pelos tribunais, bem como a negação da utilização da referida tese de Reserva do Possível, tem um efeito ambivalente: se por um lado busca-se a máxima efetivação dos direitos fundamentais; por outro permite que o Poder Judiciário “invada a competência do Poder Executivo, com indevida ingerência na definição de políticas públicas”.

A ré acrescenta que a pretensão da Defensoria, se atendida, gera consequências de natureza financeira, devido à “relação intrínseca” existente entre a política e o orçamento públicos, tendo em vista que este “prevê e autoriza as despesas para implementação daquela”.

Logo após, é apresentado o trecho de um relatório subscrito pela chefe do Departamento de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação em

que são citadas “as inúmeras ações governamentais que tem sido realizadas, no sentido de se implementar e qualificar a educação infantil no município”, que envolvem ações pedagógicas, como a construção de um currículo para a rede municipal de ensino; administrativas, como a criação do Departamento de Educação Infantil com três supervisões; orçamentárias, como o aumento de 30% *per capita* no repasse de recursos às instituições conveniadas<sup>27</sup>; de logística, como a realização de um cadastro permanente de crianças, a fim de quantificar a demanda por vagas e planejar a expansão do atendimento nas creches e de infraestrutura, como a aquisição de materiais pedagógicos, mobiliário, equipamentos de informática, instrumentos musicais, entre outros.

De acordo com dados do censo do IBGE<sup>28</sup> no período em que a peça foi redigida, 74,88% das crianças na faixa etária pré-escolar estavam matriculadas na rede pública municipal – “número superior à meta ideal estabelecida pelo Ministério da Educação”, conforme afirmado. Além disso, ressalta-se em caixa alta e negrito que

(...)**TODAS** – sem exceção – as crianças entre 4 e 5 anos, cadastradas na Secretaria de Educação do Município de Juiz de Fora se encontram regularmente matriculadas nas escolas municipais ou nas instituições de ensino conveniadas (...)(MINAS GERAIS, 2012, p. 202)

Afirma a procuradoria, ainda, que as referidas ações têm o objetivo não somente de ampliar as vagas oferecidas, mas principalmente de qualificar o atendimento prestado às crianças, salientando a previsão constitucional contida no art. 212, §3º, que garante o padrão de qualidade do ensino público.

Volta-se, então, para o argumento de que a ingerência do Poder judiciário no Executivo, determinando que o Município matricule todas as crianças que aguardam por vagas em sua rede de creches, “(...) implicará, fatalmente, na redução de vagas do ensino fundamental, bem como na perda de qualidade do atendimento (...)”. E complementa, ainda, com o que considera uma

---

<sup>27</sup> Até junho de 2020, quando foram colhidos os dados que embasaram o trabalho, todas as creches municipais eram conveniadas, ou seja, não geridas pelo Município, conforme explicitado na página 41.

<sup>28</sup> Os dados do IBGE citados na contestação não foram referenciados pela Procuradoria. Reproduziu-se aqui, conforme consta no documento.

“consequência lógica e inarredável”, já que “(...) paralelamente ao comando judicial não brota o recurso público respectivo”.

Percebe-se, a partir desse ponto, que a tônica orçamentária é ressaltada como balizadora da atuação administrativa e configura-se como um obstáculo ao atendimento da pretensão da Defensoria. Sob o fundamento do Princípio da Legalidade, a procuradoria afirma que “(...) o administrador público deve observar as autorizações e limites constantes nas leis orçamentárias”. Além disso, traz demonstrativos que confirmam que o Município aplica na educação 28,41% de todas as receitas arrecadadas, em observância ao art. 212, *caput*, da Constituição Federal, que determina que seja aplicado o mínimo de 25%.

Reconhece a procuradoria, contudo, que esse valor não é suficiente, uma vez que o cenário ideal “(...) seria o Município poder investir a totalidade de sua receita para custear a rede municipal, em moldes e padrões de primeiro mundo”. Porém, aduz que a receita municipal, “(...) diferentemente do alegado na peça exordial, é absolutamente escassa perante todas as frentes e demandas destinadas ao poder público municipal, tais como a saúde, a habitação, a assistência social, etc.”. Assim, afirma, baseada em princípios constitucionais, que o Município “(...) não está compelido a agir acima de suas condições (...)”.

A procuradoria cita o art. 208, inc. IV e o art. 211, §2º da Constituição Federal para ressaltar que “a obrigação do atendimento em creche e pré-escola das crianças de zero a seis anos de idade (...) não está incluída no ensino fundamental, prioridade máxima dos Municípios (...)”. Porém, observa-se que a menção ao artigo 208 corresponde ao texto desatualizado do dispositivo, que foi modificado pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006, que determinou que a educação infantil, ofertada em creches e pré-escolas, compreenderia a faixa etária das crianças **até cinco anos de idade** – e não seis, como anteriormente. Além disso, cabe salientar que o referido art. 211, §2º dispõe que “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Ou seja, a educação infantil é etapa que precede o ensino fundamental, mas o texto constitucional é claro ao determinar que deve ser priorizada pelo Município tal qual este, sem que haja primazia de uma ante a outra.

A contestação segue justificando que não há imposição constitucional de universalização da educação de zero a seis anos de idade, pois a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 vinculou recursos do município ao ensino

fundamental. Mais uma vez vê-se que a procuradoria faz referência às crianças de zero a seis anos de idade como integrantes da educação infantil, o que foi modificado pela já mencionada Emenda Constitucional nº 53 de 2006 (portanto, seis anos antes da ação judicial, que foi feita em 2012), a qual incluiu nessa etapa somente as crianças de até cinco anos de idade.

Importa ressaltar, ainda, com relação ao preceito constitucional, que, de fato, a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 estabelecia no art. 208, inc. I que o dever do Estado com educação seria garantido mediante a garantia de “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. No entanto, a Emenda nº 59 de 2009 substituiu a redação antiga desse inciso I, dispondo que o dever do Estado com a educação seja efetivado pela “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

Em continuidade, expõem-se que o Poder Público tem a tarefa e o dever de escolher entre: “abrigar em creches a população infantil do Município, substituindo a família natural da criança, alocando aqui a totalidade dos recursos financeiros, ou optar pela erradicação do analfabetismo, pela universalização do atendimento escolar, ou melhoria da qualidade do ensino, preparando o educando para o trabalho, nos devidos termos do art. 214 da Constituição Federal”. O referido artigo trata dos objetivos, metas e diretrizes do Plano Nacional de Educação, que deve “assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”.

Segundo a defesa, o administrador público brasileiro necessita, a todo momento, fazer escolhas baseadas em “critérios de conveniência e oportunidade, atividade esta que se traduz no conceito de política pública”. Devido a isso, a intervenção judicial no orçamento público é limitada, “não havendo como ignorar a teoria da reserva do possível”, já que a insuficiência de recursos materiais é uma realidade não somente em Juiz de Fora, mas em todo o país, como afirma-se.

Em seguida, a informação de que o Município reserva 28% de sua receita total para a educação é retomada e indaga-se à juíza: “(...) de onde deverão ser

retirados recursos públicos para que esse índice aumente ainda mais, a fim de atender à pretensão contida na presente demanda?”.

A defesa ressalta, então, que os gastos para a manutenção de creches são os mais altos de todo o ensino público, já que dependem de estrutura física adequada e profissionais especializados. Assim, afirma-se que a teoria da reserva do possível é uma realidade e “erigi-la à mera ‘desculpa’ do poder público é, no mínimo, ato de extrema irresponsabilidade que, ainda que imbuído de valores relevantes, acabará por trazer consequências desastrosas, que, no caso, afetarão, diretamente, inúmeras crianças regularmente matriculadas na pré-escola, no ensino fundamental e na própria escola. Por fim, cita o conhecido dito popular que diz que “descobre-se um santo para vestir o outro”.

Tendo apresentado os pontos relativos à Reserva do Possível, a procuradoria passa então a discorrer, no próximo tópico da peça, sobre o ativismo judicial, que classifica como “um fenômeno excepcional” e que “não obstante gozar de certo prestígio no âmbito doutrinário e jurisprudencial, deve ser aplicado com cautela pelos juízes e tribunais pátrios (...)”.

Explica-se que o caráter de exceção do ativismo judicial resulta da conjugação de três fatores principais, o primeiro, político-ideológico, está assentado no déficit de legitimação que o poder Judiciário possui em relação ao Executivo e o Legislativo; o segundo relaciona-se à “habilitação técnica necessária para que determinado órgão profira uma decisão” e o terceiro se funda no “risco de que questões fundamentais para o aperfeiçoamento da cidadania, que exigem mobilização social e ideológica, fiquem adstritas ao domínio jurídico”. Ressalta, ainda, que se o ativismo judicial fosse usado como regra geral, poderia ser uma ameaça à distinção entre o político e o jurídico.

Com relação às especificidades do caso objeto da ação, a defesa elenca algumas exigências para que fosse alcançada a “realização plena de direito social” pretendida. A primeira seria o “elevado índice de legitimação popular”, pois haveria “forte impacto orçamentário”; a segunda seria habilitação técnica e, por fim, seriam necessárias discussões políticas “para se definir como otimizar a efetivação deste direito em um contexto global”. A saúde é colocada como exemplo de um dos direitos fundamentais que requerem efetivação imediata.

Segundo a procuradoria, “a adoção de políticas públicas é matéria que se insere na competência interna e exclusiva do Poder Executivo” – afastando, mais

uma vez a interferência do Poder Judiciário na matéria. Por isso, completa que as características do caso constituem um “ambiente ideal para decisões tipicamente políticas”, que não possuem a excepcionalidade que justificaria a atuação jurisdicional.

A fim de corroborar sua tese, a defesa apresenta, como de praxe em peças processuais, alguns precedentes jurisprudenciais que julga relevantes sobre o tema.

Finalmente, em sua conclusão, são expostos os requerimentos do Município, que consistem na manutenção do indeferimento da liminar pleiteada; no julgamento inteiramente improcedente dos pedidos formulados pela Defensoria Pública e na permissão para a produção de todos os meios de prova admitidos em direito.

#### **4.2.3. A sentença**

A ação foi julgada em primeira instância, em 24 de abril de 2013, pela juíza de direito da Vara da Infância e Juventude de Juiz de Fora, Maria Cecilia Gollner Stephan.<sup>29</sup> O documento redigido em oito páginas retoma, primeiramente, os objetivos da ação civil pública proposta pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, que consistem na

(...) obtenção de vaga me creche e pré-escola para as crianças de zero a cinco anos de idade mais próxima da residência das crianças arroladas na inicial, além daquelas que as antecederem no cadastro no cadastro de reserva criado pela Secretaria Municipal de Educação (...) (MINAS GERAIS, 2012, p. 396)

Além disso, pontuou-se que a autora requereu que o Município fosse compelido a “(...) apresentar relatório circunstanciado sobre a demanda de vagas em creches e pré-escolas e no prazo de 01 (um) ano providencie os meios necessários para atendimento das crianças de zero a cinco anos residentes no município.

A magistrada prossegue trazendo as alegações da petição inicial de que a partir de meados do ano de 2007 a Defensoria Pública oficiou as Diretorias de

---

<sup>29</sup> Vide nota de rodapé nº 25 na página 76 sobre as citações da sentença nesta seção.

Ensino da região, devido ao recebimento de diversas solicitações diárias de pais que não conseguiam vagas em creches para seus filhos permanecerem durante o período em que eles exerciam suas atividades laborativas. As negativas do Município eram justificadas pela informação de que a matrícula das crianças cadastradas “obedeceria à uma ordem criada pelo Município para organizar o déficit educacional”.

Diante disso, afirma-se que “(...) foram impetrados inúmeros mandados de segurança com o intuito de garantir o direito de acesso das crianças à etapa básica da educação (...)”. Assim, à medida que outras famílias de baixa renda tomavam conhecimento das ações ajuizadas, havia mais procura pelo auxílio judicial a fim de obter a vaga pleiteada, o que culminou com a ação, cuja finalidade é alcançar de maneira difusa “(...) o cumprimento do dever constitucional do Município e, em contrapartida, do direito público subjetivo à creche e à pré-escola”.

A juíza informa, ainda, que considerando a “qualidade das partes” e a “extensão da demanda” determinou a suspensão de todas as ações em trâmite que versassem sobre a mesma causa de pedir e pedido desta ação, para evitar a ocorrência de “decisões díspares”.

Após o relatório, passa-se a discorrer acerca da legitimidade da Defensoria Pública para promover a ação civil pública, que é definida como

incontestável, uma vez que cabe ao referido Órgão assegurar o amplo acesso à justiça às pessoas necessitadas que não podem ter seus direitos cerceados pela interpretação restritiva de normas, sejam constitucionais ou infraconstitucionais (MINAS GERAIS, 2012, p. 398)

Esse o entendimento dos Tribunais, ratificado com a transcrição da ementa de uma decisão de Superior Tribunal de Justiça sobre o tema e que teve decisão no mesmo sentido.

Segue-se, então, a parte decisória da sentença, abordando que a contestação apresentada, se contrapôs ao pedido da Defensoria Pública “(...) defendendo as teses da Reserva do Possível e do Ativismo Judicial, argumentos estes já rebatidos por este juízo em diversos casos idênticos”. Justifica-se que não encontra acolhida no ordenamento pátrio a alegação do Município de que a gestão dos recursos públicos deve levar em consideração o bem de todos os

membros da comunidade e não do indivíduo de forma isolada. Relembra que o princípio da Reserva do Possível é oriundo do Direito alemão (“Vorbehalt des Möglichen”) e, de acordo com a doutrina tedesca, “(...) impõe sua interpretação em consonância com a eficácia mínima dos direitos sociais, sendo o direito à educação/creche um direito fundamental social”.

Para a julgadora, “(...) é fundamental que o Município resguarde o mínimo de efeito que o direito à educação impõe, e esse efeito, por mínimo que seja, já representa a necessidade de disponibilização das vagas pleiteadas na presente demanda”, já que, como afirma, “(...) não resta dúvida quanto à obrigação do Município e o direito das crianças ao acesso à creche”. Conforme ressalta, havendo a proteção insuficiente a esses direitos – o que ocorre no caso – a atuação política do Poder Judiciário impõe-se sem que isso cause desarmonia no desenho institucional proclamado na Constituição de 1988, de modo que sejam efetivados direitos fundamentais não atendidos satisfatoriamente pelo Poder Público.

Para endossar seus argumentos, são transcritos alguns dispositivos constitucionais relacionados ao direito à educação, como o art. 205, que trata da educação como um direito de todos, sendo dever do Estado e da família a sua promoção e incentivo; o art. 206, notadamente os inc. I e IV, que tratam da igualdade de condições para acesso e permanência na escola e da gratuidade do ensino público, respectivamente; bem como o art. 208, em seu inc. IV, que diz que o dever do Estado com a educação infantil será efetivado mediante a garantia de creche e pré-escola à crianças até cinco anos de idade. Cita ainda dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que versam sobre o assunto de maneira semelhante aos artigos referidos.

Pontua a magistrada que é relevante o fato de que os critérios adotados pelas autoridades violam o princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na escola. Acrescenta, também, que a questão se relaciona com o princípio da dignidade humana e o direito social ao trabalho:

Negar os munícipes um direito constitucionalmente consagrado, mais do que afrontar o ordenamento jurídico, viola o princípio da dignidade humana, cerne do constitucionalismo contemporâneo, além do direito social ao trabalho, uma vez que o atendimento

em creche é medida que se impõe ao Estado também como proteção às nossas crianças que ficam desamparadas enquanto seus pais trabalham. (MINAS GERAIS, 2012, p. 401)

Conforme coloca, o direito à educação não é uma norma programática, mas uma norma constitucional dotada de plena eficácia, já que não depende de regulamentação por legislação complementar, como determinado pela Constituição Federal. Portanto, "(...) não poderia um procedimento administrativo estabelecer critérios capazes de conceder tratamento desigual, privilegiando uns em detrimento de outros".

Sobre a alegação de falta de vagas, trazida pelo Município, considera-se que não pode constituir como um empecilho para a matrícula escolar, visto que é dever do Poder Público adotar um planejamento prévio que seja capaz de atender a demanda da sociedade. Soma-se a esses argumentos, outros de ordem psicopedagógica, como

(...) a importância da primeira etapa da educação infantil para o desenvolvimento psicológico e motor da criança, com os consequentes desdobramentos no desenvolvimento humano, na formação da personalidade, na construção da inteligência e na aprendizagem. (MINAS GERAIS, 2012, p. 402)

Para a julgadora, à criança a qual não se dá a oportunidade de frequentar um estabelecimento de educação infantil também é prejudicada no exercício da socialização que acontece no ambiente escolar:

É inadmissível que uma criança permaneça fora da escola devido à inexistência de vagas, uma vez que a inclusão escolar é de suma importância para que se sinta integrada ao círculo social, visando a convivência com outras crianças e tendo a oportunidade como qualquer cidadão de desenvolver a sua capacidade educacional. (MINAS GERAIS, 2012, p. 402)

Cita também o parecer do Ministério Público, que se manifestou no processo anteriormente e que possui um entendimento que vai ao encontro da argumentação construída por ela:

(...) não basta atender em creche e pré-escola somente parcela das crianças, pois outro imperativo constitucional que envolve a questão é a igualdade e condições de acesso e permanência na escola, assim é que, não deve ser afastada a responsabilidade

do Município em disponibilizar vagas em creches para a crianças cujos pais necessitam trabalhar fora para a manutenção da família. (MINAS GERAIS, 2012, p. 402)

Destaca que foram anexados aos autos documentos que comprovam a ausência e a extrema necessidade de vagas, o que impõe o deferimento do pedido feito pela Defensoria Pública. Ela ainda sugere ao Município uma solução paliativa, para que este realize convênios com escolas e creches particulares que possam suprir momentaneamente as vagas, enquanto não são construídas novas creches.

Dessa forma, a magistrada conclui que julga procedente o pedido, impondo ao Município de Juiz de Fora a obrigação de fornecer vagas para todas as crianças elencadas nas listas anexadas aos autos pela Defensoria, bem como para aquelas que as antecederem no cadastro organizado pela Secretaria Municipal de Educação no prazo de trinta dias. Determina, ainda, que o direito seja efetivado para as crianças que sejam cadastradas “pró-futuro” e que a previsão para a aumento do número de vagas em creches e pré-escolas mantidas pelo Município seja incluída na proposta de Lei Orçamentária.

Termina o documento determinando a submissão da decisão ao Tribunal de Justiça para reexame necessário<sup>30</sup>, após o prazo recursal.

#### **4.2.4 Comentários**

Os interlocutores que se manifestam nas peças processuais – petição inicial, contestação e sentença - dão voz às instituições que representam, respectivamente: a Defensoria Pública, na petição inicial; o Município de Juiz de Fora, na contestação e o órgão julgador, na sentença. “O sujeito é um lugar de significação historicamente construído, ou seja, uma ‘posição” (ORLANDI, 1998,

---

<sup>30</sup> Conforme disposto no art. 475, inc. I, do Código de Processo Civil de 1973, vigente à época do julgamento, a eficácia da sentença proferida pelo juízo originário contra a Fazenda Pública é condicionada, necessariamente, à sua submissão para apreciação pelo órgão julgador hierarquicamente superior:

“Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: I - proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público” (BRASIL, Código de Processo Civil, 1973). O CPC de 2015, em seu art. 496, inc. I, conservou a mesma disposição do caput e incisos citados.

p. 75). Discursivamente, as posições-sujeito ocupadas pela Defensoria, pelo Município e pelo juízo não se confundem com aqueles que assinam as peças, ou seja, os falantes – defensor, procuradora e magistrada – mas “São lugares ‘representados’ no discurso, isto é, estes lugares estão presentes, mas transformados nos processos discursivos” (ORLANDI, 1998, p.75).

Sobre as posições-sujeito, Alves (2014, p. 3) esclarece que

(...) pessoas e indivíduos ocupam posições-sujeito, e desta posição atualizam formações discursivas, coincidentes ou mesmo antagônicas, que, no todo, constituem o tecido, a trama da memória discursiva. É em busca desta memória discursiva - e, em particular, das formações discursivas ocupadas pelo sujeito - que parte o analista.

A materialidade linguístico-discursiva da presente análise se inscreve nas referidas peças processuais que compõem a ação. Importa entender como os processos discursivos e, conseqüentemente, as formações discursivas se constituem nelas.

“Para compreender o funcionamento discursivo é necessário distinguir o plano da constituição (interdiscurso) do plano da formulação (intradiscurso)” (ORLANDI, 1998a, p.77). O interdiscurso entende-se como “(...) o já-dito, que sustenta a possibilidade mesma de dizer: conjunto do dizível que torna possível o dizer, e que reside no fato de que algo fala antes, em algum outro lugar” (ORLANDI, 1998b, p. 9).

Os sentidos precedem a fala e permitem, assim, que as palavras ditas tenham sentido, justamente porque já estão enredadas no conjunto daquilo que é possível de ser dito, do que preexiste e produz efeitos. O interdiscurso se configura, desse modo, como a “exterioridade constitutiva, saber discursivo, não datado, não representável” (ORLANDI, 1998a, p.76). Além disso, cabe ressaltar que

Os processos de produção do discurso implicam três momentos igualmente importantes: sua constituição, a partir da memória do dizer, fazendo intervir o contexto histórico-ideológico mais amplo; sua formulação, em condições de produção e circunstâncias de enunciação específicas e sua circulação que se dá em certa conjuntura e segundo certas condições (ORLANDI, 2001, p.9).

Tendo em vista que “O que define a forma do dispositivo analítico é a questão posta pelo analista, a natureza do material que analisa e a finalidade da análise” (ORLANDI, 2002, p.27), inicialmente, optou-se por fazer uma descrição detalhada de cada uma das peças. Pretendeu-se, com isso, observar os documentos, separadamente, em sua totalidade, incluindo a ordem de aparecimento dos argumentos, o encadeamento desses e a estratégia de construção dos textos, de acordo com a finalidade de cada peça.

#### 4.3 A CENA DISCURSIVA: A CONSTITUIÇÃO DOS SENTIDOS

Nas três peças processuais extraídas da ação civil pública de pedidos de vagas em creches e escolas de educação infantil, as quais foram analisadas nesta pesquisa, é possível perceber que na cena discursiva concorrem duas orientações ideológicas principais, que aparecem em todas as peças e se tangenciam. A primeira, que se aproxima do discurso voltado ao Bem-Estar Social, será enquadrada como “x” e referida por “FDx” e segunda, de orientação neoliberal, a qual será considerada como “y” e aludida por “FDy”.

Conforme explicita Orlandi (2002, p. 43), a formação discursiva se define como aquilo que numa formação ideológica dada – ou seja, a partir de uma em uma conjuntura sócio-histórica dada – determina o que pode e deve ser dito. (ORLANDI, 2002, p. 43). Sob essa perspectiva teórico-conceitual serão desenvolvidas as seções a seguir.

##### **4.3.1 Um embate histórico: o discurso do Bem-Estar Social *versus* o discurso neoliberal**

Inicialmente, será analisado como tais FDs materializam-se na petição inicial e produzem seus efeitos, ideologicamente, já que “O estudo do discurso explicita a maneira como linguagem e ideologia se articulam, se afetam em sua relação recíproca” (ORLANDI, 2002, p. 43).

Vê-se que a petição inicial é atravessada a todo momento pelo discurso de respeito à constituição e garantia dos direitos previstos por ela. O apelo constitucional é grande, já que o a norma jurídica suprema do ordenamento,

fundamento de validade das demais normas e o principal documento legal em que constam as previsões sobre educação como direito social. Conforme exposto no Capítulo 2, na Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, historicamente foi a que mais positivou direitos sociais, ampliando a abrangência de muitos já existentes e criando outros. Percebe-se esse apelo nos trechos seguintes:

**P3:** Não obstante o art. 7º, XXV da Carta Magna trate do ensino infantil (creche e pré-escola) como direito social dos trabalhadores urbanos, consagrando a oportunidade dos familiares auferirem renda e deixarem seus filhos sob a assistência estatal enquanto estiverem no serviço, na verdade, os titulares deste direito fundamental são as crianças de zero a cinco anos de idade.

Na contestação, de autoria da Procuradoria que representa o Município de Juiz de Fora, percebe-se que os argumentos utilizados possuem uma filiação predominantemente neoliberal, pois apontam a todo momento na direção de retirar do Estado a obrigação de atender aos pedidos feitos pela Defensoria Pública na petição inicial.

Observa-se que a peça de defesa é introduzida pela expressão “Em que pese”, locução concessiva que tem significado de “apesar de”:

**C5:** Em que pese a nobreza da intenção contida na presente demanda, bem como a observância dos objetivos institucionais por parte da autora, em peça processual reveladora de enorme desvelo por subscritores, **C6:** há que se reconhecer que a pretensão ali descrita não pode prosperar (...)

Porém, na continuidade desse trecho demonstra-se algo que se opõe ao que foi dito, o que justifica o uso da concessiva: “(...) há que se reconhecer que a pretensão ali descrita não pode prosperar”. Vê-se que foram enumerados pontos positivos da peça feita pela Defensoria, a nobre intenção, o atendimento aos objetivos da instituição, o cuidado tido pelos subscritores, para, logo depois, ser inserida a ideia contrária ao que se poderia, inicialmente, cogitar, pois, segundo a Procuradoria, apesar disso a pretensão não pode prosperar.

A oposição de ideias é empregada, novamente, quando as temáticas do ativismo judicial e da tese da Reserva do Possível são trazidas:

**C7:** Não se olvide que o ativismo judicial vem sendo aceito pelos tribunais pátrios, **C8:** assim como vem sendo rechaçada a tese da Reserva do Possível, no intuito de se dar efetividade aos direitos sociais garantidos constitucionalmente.

Portanto, enquanto o ativismo é “aceito”, a tese é “rechaçada”. Sobre essa última, a Procuradoria continua:

**C9:** Sucede, Exa., que *se por um lado*, esse novo posicionamento da jurisprudência busca a máxima efetivação dos direitos fundamentais, *por outro* abre precedentes para que o Poder Judiciário invada a competência do Poder Executivo, **C10:** com indevida ingerência na definição de políticas públicas. (Grifo nosso)

Mais uma vez opta-se pelo uso de expressões que denotam oposição: “por um lado”; “por outro”, revelando que o benefício na aplicação tese, inevitavelmente, teria uma consequência negativa, ou seja, a “indevida ingerência na definição de políticas públicas”.

Segundo a Procuradoria, ignorar a tese da Reserva do Possível, tratando-a como “mera ‘desculpa’ do poder público” é um ato classificado como de “extrema irresponsabilidade”, com “consequências desastrosas”. Usa-se, para exemplificar, um dito popular, que chama a atenção por ser algo não usual no discurso jurídico formal:

**C11:** Ignorar a teoria da reserva do possível como uma realidade e erigi-la a “mera desculpa” do poder público é, no mínimo, ato de extrema irresponsabilidade que, ainda que imbuído de valores relevantes, acabará por trazer consequências desastrosas que, no caso, afetarão, diretamente, inúmeras crianças regularmente matriculadas na pré-escola, no ensino fundamental e na própria creche. Como se diz, vulgarmente, descobre-se um santo para vestir outro.

Essa estratégia persuasiva de remeter à sabedoria popular (também já utilizada na petição inicial, como demonstrado na seção anterior), flexibiliza o discurso jurídico com a inserção de um dito que não lhe é comum. O apelo aos ditados populares confere solidez e confiabilidade ao discurso, pois o compõe com a voz de uma autoridade universal, imbuída na citação do saber coletivo.

Novamente é utilizado o recurso da oposição de ideias, quando se usa a locução concessiva “não obstante”:

**C:** O ativismo judicial, não obstante gozar de certo prestígio no âmbito doutrinário e jurisprudencial, deve ser aplicado com cautela pelos juízes e tribunais pátrios”.

Para explicar esse ponto, enumera-se três fatores que justificam seu uso: o de cunho político ideológico, frente ao déficit de legitimação do Judiciário em comparação aos outros poderes; a habilitação técnica para que um órgão profira uma decisão e, por fim, o fato de que questões que exigiriam mobilização social e ideológica fiquem restritas ao domínio jurídico. Conclui, com essa exposição, que, no caso específico, não há um caráter de excepcionalidade que justifique o ativismo judicial, mas sim o “ambiente ideal para decisões tipicamente políticas”.

Adiante, em C12, assim como em C10, é retomado o argumento de que a ingerência do Poder Judiciário no Município terá efeitos danosos:

**C12:** Nesse aspecto, importante ressaltar que eventual ingerência do Poder Judiciário no sentido de determinar que o município réu matricule em sua rede de creches 100% da demanda existente, implicará, fatalmente, na *redução de vagas do ensino fundamental*, bem como na *perda da qualidade do atendimento* já efetivado para as creches. Trata-se da consequência lógica e inarredável, **C13:** vez que, paralelamente ao comando judicial, não *brotava o recurso público respectivo*. (Grifo nosso)

Como se vê, a objeção colocada à ingerência do Poder Judiciário no Executivo, reforça a oposição que a Procuradoria faz, ao longo da contestação, ao ativismo judicial, ainda que seja aceito pela doutrina e jurisprudência. Além disso, apresenta duas consequências prejudiciais à educação, caso as crianças que estão fora da creche fossem matriculadas, como requerido pela Defensoria: a redução de vagas do ensino fundamental e a perda de qualidade do atendimento nas creches. Tais consequências são classificadas como lógicas e inarredáveis e intensificadas pelo advérbio “fatalmente”, ou seja, seria inevitável que ocorressem.

Complementando esse percurso argumentativo, em C13, é adicionado mais um motivo a fim de justificar o afastamento da interferência do Judiciário: o

fato de que o comando judicial não é suficiente para a realização de uma ação do Executivo, já que com ele “não brota o recurso público respectivo”. Assim, além do que já foi citado, tem-se mais um problema, que é a necessidade de recurso financeiro disponível para atingir o fim.

Posteriormente, acrescenta-se a ideia de que a creche tem o papel de substituir o lugar da família:

**C14:** (...) sendo ainda certo que o Poder Público deve *optar* entre abrigar em creches a população infantil do Município, *substituindo a família natural da criança, alocando aqui a totalidade dos recursos financeiros*, ou *optar* pela erradicação do analfabetismo, pela universalização do atendimento escolar, ou melhoria da qualidade do ensino, preparando o educando para o trabalho, nos devidos termos do art. 214 da mesma Constituição Federal. (Grifo nosso)

Percebe-se, em C14, que ao Executivo é atribuída a tarefa de optar; de avaliar qual demanda será priorizada, num cenário de recursos insuficientes para o atendimento de todas. Desse modo, tem-se, de um lado, a creche como substituta da “família natural”, que é a responsável pela criança matriculada e, do outro, o atendimento a demandas importantes, como a erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade do ensino. Percebe-se uma subestimação do papel exercido pela creche na educação que, na visão do Município, pode ser assumido pela família.

Ainda nesse enunciado, volta-se à temática dos recursos financeiros, quando se diz que o Poder Público deve optar por alocar “a totalidade dos recursos financeiros” ao possibilitar meios para que toda a população infantil na faixa etária de frequência às creches seja matriculada. Porém, não se demonstra, numericamente, que o aumento de vagas nesses estabelecimentos demandaria a alocação de todo o recurso destinado à educação.

Na sentença, proferida pela juíza que analisou o mérito, coloca-se que

**S1:** “(...) é fundamental que o Município resguarde o mínimo de efeito que a educação impõe (...)”.

Ou seja, a decisão vai no sentido do atendimento a um mínimo que, para a julgadora, já contempla o pedido feito na petição inicial pela Defensoria Pública, que aponta para uma orientação do discurso neoliberal. Nesse ponto também se

argumenta que o Município é obrigado a garantir o mínimo existencial, o conjunto básico de direitos fundamentais, quando esses estiverem sendo indubitavelmente violados ou mesmo quando houver proteção insuficiente, a qual impõe a atuação política do Poder Judiciário.

Vê-se que a ingerência do Judiciário no Poder Executivo, criticado pela defesa na peça de contestação, é algo que se impõe quando se verifica o não atendimento dos direitos constitucionalmente assegurados. Portanto, não há espaço para se relevar ou sopesar, já que existe uma obrigação que é impositiva, indiscutível. E completa:

**S2:** Isso fica ainda mais claro quando as disposições constitucionais são ratificadas pelo ECA (...)

Frise-se que o adjetivo “claro/clara” é retomado no próximo trecho, demonstrando que a posição adotada pela julgadora está em consonância com o que é determinado pela legislação que a ampara:

**S3:** E mais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional veio para disciplinar de forma clara a responsabilidade dos Municípios para assegurar esse direito (...)

Esse posicionamento é retomado no seguinte trecho:

**S4:** Negar aos munícipes um direito constitucionalmente consagrado, mais do que afrontar o ordenamento jurídico, viola o princípio da dignidade humana (...)

Percebe-se que, no entendimento da magistrada, o não atendimento à Constituição, a Lei maior, afronta não só todo o ordenamento, como viola o princípio basilar do constitucionalismo contemporâneo. O conflito entre Executivo e Judiciário é abordado também quando se afirma que o Executivo não pode criar uma desigualdade material que confronte com os princípios constitucionais, pois

**S5:** (...) não poderia um procedimento administrativo estabelecer critérios capazes de conceder tratamento desigual, privilegiando uns em detrimento de outros.

Observa-se que se engendra uma estratégia argumentativa no sentido de rebater os principais pontos trazidos na peça de defesa. A sentença coloca a Constituição e a legislação pertinente à temática da educação acima das alegações da Procuradoria acerca da não interferência do Judiciário nas políticas públicas e reforça que é dever do Poder Público adotar estratégias que atendam às demandas da sociedade.

Além de corroborar com o pleito da Defensoria, julgando procedentes seus pedidos, e expor os motivos de não acatar os da Defesa, a sentença traz ainda uma sugestão para o problema da falta de vagas, quando menciona que:

**S6:** (...) o Município poderia conveniar com escolas e creches particulares para suprir as vagas enquanto não edifica novas creches.

Adiante será visto como a temática fiscal também atravessa os discursos e produz sentidos.

#### **4.3.2 Reconstituindo a memória: o discurso da responsabilidade fiscal**

Percebe-se, além do embate entre Bem-Estar Social e neoliberalismo, um apelo, mais enfaticamente presente na peça de contestação, ao discurso de responsabilidade fiscal, que teve origem no Brasil no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Não se pode deixar de ressaltar, porém, que esse também é um discurso de orientação neoliberal.

Assim, em diversas passagens, é possível notar que são utilizados argumentos baseados nas porcentagens definidas pela Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita o investimento de recursos públicos na promoção de direitos sociais. Como a ação judicial é anterior à Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal vigente pelos próximos vinte anos e ficou popularmente conhecida como “PEC do teto de gastos”, não há menção às consequências das limitações que, após sua aprovação, vêm refletindo na estagnação dos investimentos em educação. A seguir, será demonstrado como o discurso da responsabilidade fiscal, sob a alegação de limitação/falta de recursos aparecem nas peças analisadas.

A defesa expõe uma situação hipotética, que define como “ideal”, baseada na realidade econômica do “primeiro mundo”, no enunciado

**C15:** Não se olvide que o ideal seria o Município poder investir a totalidade de sua receita para custear a rede municipal de ensino, em moldes e padrões de primeiro mundo.

Nos seguintes trechos observa-se a exposição de argumentos que enfatizam o porquê de os recursos destinados à educação serem aquém do “ideal”, fundamentados na máxima de que o Estado não pode extrapolar as limitações orçamentárias previstas na Constituição:

**C16:** O Poder Público, consoante princípios constitucionais, não está compelido a agir acima de suas condições, o que se infere das *disposições orçamentárias impostas* nos art. 164 e 165 da Constituição Federal.

**C17:** Não há imposição constitucional de universalização da educação de 0 (zero) a 6 (seis) anos, o que restou reforçado pela EC 14/96 que *vinculou recursos do município* ao ensino fundamental.

**C18:** É sabido que a política pública tem *intrínseca relação com o orçamento público*, vez que este prevê e autoriza as despesas para a implementação daquela.

**C19:** Trata-se, efetivamente, de uma política pública de ensino que segue os *nortes traçados na legislação infraconstitucional* acima referida, bem como a *realidade orçamentária local*. (Grifo nosso)

Aqui, expõe mais um obstáculo ao atendimento do pedido da Defensoria; a escassez de recursos diante das diversas demandas sociais:

**C20:** Ocorre que a receita municipal, diferentemente do alegado na peça exordial é absolutamente escassa perante todas as frentes e demandas destinadas ao poder público municipal, tais como a saúde, a habitação, a assistência social etc.

**C21:** A escassez de recursos é uma realidade que deve ser levada em conta nas decisões judiciais.

A similaridade entre os excertos acima demonstra a existência de processos parafráticos no discurso do Município que, conforme afirma Orlandi (2002, p. 36) revelam que há um retorno aos mesmos espaços do dizer já

sedimentados, sob diferentes formulações. Tendo em vista que o foco da análise está nos sentidos, vê-se que não há como se conceber sentido sem repetição.

Pode-se relacionar, nesse sentido, o trecho seguinte da petição inicial, com os enunciados referidos acima, C20 e C21, pois, apesar de pertencerem a partes oponentes na ação, estão em flagrante consonância ao admitirem que a escassez de recursos é uma realidade e que o Estado deve estabelecer as demandas que devem ser contempladas, na impossibilidade de atendimento de todas:

**P4:** A cláusula da reserva do possível não pode ser invocada pelo Estado com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais. Na metáfora do orçamento como um “cobertor curto” o Estado tem o dever de estabelecer prioridades, especialmente aquelas ditadas pela Constituição numa verdadeira “ordem axiológica de gastos públicos” com o intuito de garantir aos cidadãos o mínimo existencial.

Insta retomar uma frase que consta no enunciado C11, já reproduzido, a qual diz que:

**C11:** (...) Como se diz, vulgarmente, descobre-se um santo para vestir outro.

Mais uma vez observa-se o uso de metáforas para aludir ao fato de que o orçamento é insuficiente. Segundo a DP, o orçamento municipal é como um “cobertor curto”, que não abarca todas as demandas sociais. Para a Procuradoria, o administrador precisa fazer escolhas frente à limitação de recursos, estabelecendo as demandas que serão atendidas e as que não serão, ou seja, tirando-se o cobertor de um “santo”, para cobrir o outro.

Ambos utilizam o cobertor em sentido figurado, para esclarecer que algo, inevitavelmente, ficará “descoberto” pela administração e, nesse ponto, suas comparações convergem. Contudo, há divergência sobre o que deve ser coberto. Para a DP, a garantia de vagas para todas as crianças da educação infantil; ao passo que para o Município, deve ser o ensino fundamental:

**C22:** Cabe ainda ressaltar que a obrigação do atendimento em creche e pré-escola das crianças de zero a seis anos de idade

prevista no art. 208, IV da CF, não está incluída no *ensino fundamental, prioridade máxima dos Municípios*. (Grifo nosso)

Na sentença, por sua vez, esse discurso de atendimento de demandas prioritárias aponta para uma sugestão prática à administração municipal:

**S7:** Há que se destacar que a documentação acostada aos autos comprova a ausência de vagas e a extrema necessidade das mesmas, impondo o deferimento do pedido, vez que o *Município poderia conveniar com escolas e creches particulares para suprir as vagas enquanto não edifica novas creches*. (Grifo nosso)

A celebração de termos de colaboração entre Poder Público e organizações da sociedade civil de direito privado para prestação de serviços públicos é uma previsão da Lei nº 13.019/2014, conhecida também como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, utilizada notadamente nas áreas de educação, saúde e assistência social, para transferência de recursos financeiros públicos para a entidade que irá proceder à atividade ou serviço aos municípios. Como já visto no Capítulo 2, atualmente todas as 46 creches do município são conveniadas, não havendo mais creches geridas diretamente pelo Município. A descentralização da prestação de serviços públicos é uma tendência que vem sendo expandida em todo o país, em nível federal, estadual e municipal, e que se configura como um desdobramento de uma política de orientação neoliberal.

À frente, serão abordadas formações discursivas neoliberais e de Bem-Estar Social nas peças processuais analisadas.

#### **4.3.3 A cena discursiva: Bem-Estar Social versus neoliberalismo**

Conforme esclarece Orlandi (1998b, p. 15), “Em termos discursivos teríamos na paráfrase a reiteração do mesmo. Na polissemia a produção da diferença”. Na arquitetura interna dos enunciados reproduzidos a seguir é possível verificar a presença de famílias parafráticas nas similaridades das temáticas:

**P5:** Após a Segunda Guerra Mundial, especialmente com a criação da Organização das Nações Unidas, a humanidade se preocupou em traçar normas gerais de proteção do ser humano.

**P6:** Para que o cidadão tenha a capacidade de formular suas livres concepções e participar das atividades estatais, imprescindível o acesso ao ensino desde a sua fase mais pueril, sob pena de constantes manipulações estatais em detrimento dos direitos fundamentais.

**P7:** A sociedade justa é aquela que assegura a igualdade de oportunidade aos cidadãos na medida de suas desigualdades (...)

**P8:** No caso em tela, da mesma forma que as crianças das famílias mais abastadas têm acesso às creches e educação infantil, as crianças carentes também necessitam dessa oportunidade.

**P9:** O acesso universal das crianças e à educação básica cumpre, em parte, o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, ou seja, uma sociedade movida pelo ideal iluminista de “um por todos e todos por um”.

**P10:** Os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do Direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer que surgem com os direitos sociais.

Vê-se que em todos os enunciados transcritos apontam para a FD(x), trazendo discursos que giram em torno da ideia de que o Estado deve assegurar os direitos fundamentais, humanos, sociais, entre eles, a educação.

Em P5 nota-se que há uma marcação histórica que se refere ao período em que o Estado de Bem-Estar Social passou a ser adotado nos Estados Unidos e Europa, com práticas que propiciavam uma maior proteção do indivíduo. Em P6, também está presente o discurso de aproximação do Estado e cidadão, de atendimento aos direitos fundamentais, mas com um elemento novo, que não é mencionado em P5: a educação como forma de impedir que o cidadão não seja manipulado pelas forças estatais. Depreende-se disso que há uma percepção contraditória do papel do Estado, pois ao mesmo tempo em que é necessário para proteger as pessoas, também é capaz de manipulá-las, cerceando sua autonomia e liberdade, destacadas como indispensáveis em P9.

Tanto nos trechos P7, P8 como P9 o discurso acerca da importância da igualdade de acesso à educação é colocado em voga, sob diferentes construções textuais. “Igualdade de oportunidades”; “crianças carentes também necessitam dessa oportunidade”; “sociedade movida pelo ideal iluminista ‘um por todos e todos por um’, recortes respectivamente de P7, P8 e P9, evidenciam essa consonância entre diferentes discursos. Em P10 cita-se o caráter prestacional estatal, próprio de um Estado de Bem-Estar Social.

Há passagens em que pode ser notada a materialização do discurso neoliberal, associado à FD(y), como neste enunciado da contestação, que descreve uma das “inúmeras ações governamentais que têm sido realizadas no sentido de se implementar e qualificar a educação infantil no Município de Juiz de Fora”:

**C23:** Formação de equipe intersetorial para formalização de convênios com instituições filantrópicas, o que viabilizou a construção de instrumentos de orientação e acompanhamento do trabalho nas instituições conveniadas.

Como exposto na seção imediatamente anterior, tem sido uma política do Município, nos últimos anos, firmar convênios com instituições de direito privado para que a gestão das creches fique a cargo dessas, enquanto a Secretaria de Educação supervisiona e a pasta responsável faz o repasse de recursos públicos. Ainda na peça da Procuradoria ressalta-se que houve o

**C24:** Aumento de 309% per capita no repasse de recurso às instituições conveniadas.

Se há um aumento vultoso do repasse do dinheiro para essas instituições, conclui-se que há um movimento de terceirização e, conseqüentemente, de precarização da educação infantil em Juiz de Fora.

Na sentença, apesar de acolher a maioria dos pedidos da DP, há uma indicação de incentivo a manutenção desse tipo de acordo, sem que haja menção, em nenhum momento, da possibilidade de retorno, ainda que gradual, à situação que já se verificou anteriormente, em que as creches funcionavam em prédios públicos, coordenadas administrativa e pedagogicamente por servidores públicos municipais e, portanto, integralmente públicas. Apesar de já ter sido

citado tal enunciado, importa reproduzi-lo, em parte, novamente, para que seja observada a relação mencionada no discurso descentralizador existente entre S7 e C24:

**S7:** (...) o Município poderia conveniar com escolas e creches particulares para suprir as vagas enquanto não edifica novas creches.

Ainda na peça que exprime a posição do Tribunal, percebe-se a confluência de P8 e S8, ao frisarem a condição econômica das crianças cuja ação visa a resguardar (visto que a DP tem o papel de atuar em favor dos necessitados, segundo parâmetros legais), bem como a proximidade entre os argumentos acerca da responsabilidade do Município na promoção da igualdade e da solidariedade:

**S8:** (...) não basta atender em creche e pré-escola somente parcela das crianças, pois outro imperativo constitucional que envolve a questão é a igualdade de condições de acesso e permanência na escola, assim é que, não deve ser afastada a responsabilidade do Município em disponibilizar vagas em creches e para as crianças cujos carentes pais necessitam trabalhar fora para a manutenção da família.

Nota-se, ademais, que a questão da possibilidade de trabalho dos pais, como função das creches, é uma preocupação que aparece nos discursos da petição e da sentença:

**P11:** (...) demasiadamente relevante, é a função desse serviço público para os pais, na medida em que permite o desempenho do seu labor durante o horário comercial.

**S9:** (...) o atendimento em creche é medida que se impõe ao Estado, também como proteção às nossas crianças que ficam desamparadas enquanto seus pais trabalham.

Vê-se, portanto, que os discursos podem possuir semelhanças entre si, mas conduzirem à sentidos diferentes e, mesmo as diferenças, podem conduzir a ideias que se aproximam.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa, foi possível perceber sentidos de educação em diferentes contextos. Na seção que tratou do discurso constitucional do direito à educação – com enfoque na educação infantil, quando previsto – foi possível observar as modificações históricas do sentido conferido a essa palavra, a depender da configuração política, social e do momento histórico em que se inseriu.

A despeito de o signo *educação* ser expressamente utilizado em todas as Constituições brasileiras, em uma a educação era sinônimo de instrução para o trabalho; em outra estava fortemente atrelada ao ensino religioso; até chegar ao sentido atual, abrangente, cunhado num cenário de grande importância e valorização da cidadania, em que deve ser acessível para todos, desde bebês, crianças e adultos, nos níveis infantil, fundamental, médio e superior.

A constatação das diferenças que perpassam os sentidos de educação, com base nos artigos constitucionais analisados, vai ao encontro do argumento defendido por Pêcheux (1997) de que é necessário aceitar a inscrição da língua na história para que haja sentido, e Orlandi (1998), para quem o sentido se produz em condições específicas, em relação à realidade e com o contexto histórico-social.

Passando-se da análise normativa nacional para local, na seção em que foi comentada a legislação que disciplina a educação no município de Juiz de Fora, foi possível constatar que, desde o ano de 1988, quando da entrada em vigor da Constituição Cidadã, foram criados diversos dispositivos legais visando à garantia desse direito, com a previsão de criação de políticas públicas a serem implementadas pelo Executivo.

Nesse sentido, peças da ação judicial analisada, em que se inscrevem múltiplas possibilidades de leituras, se constituíram como material analítico com o objetivo de compreender o funcionamento discursivo do direito à educação no município de Juiz de Fora, notadamente nas manifestações dos três seguintes sujeitos processuais: Defensoria Pública, Município de Juiz de Fora e Vara da Infância.

Embora já existisse uma decisão judicial em primeira instância, proferida em 2013, que foi ratificada em segunda instância em meados de 2019, as quais

acolheram os pedidos feitos pela Defensoria Pública e determinaram que o Município de Juiz de Fora matriculasse todas as crianças que não haviam obtido vagas em creches e escolas de educação infantil, observa-se que o problema da falta de vagas é recorrente e perdura até o momento atual.

As notícias veiculadas na mídia local e referidas neste trabalho, também citadas nos trabalhos de OLIVEIRA (2011, 2015), possibilitam que seja recuperada a memória desse imbróglio que perdura, pelo menos, com base nos documentos históricos analisados, desde a década de 90. Esse resgate dos registros históricos foi importante para demonstrar a relevância do tema, que foi constantemente veiculado nas notícias de jornal, bem como para confirmar a sua continuidade, visto que não houve resolução que colocasse fim à demanda por vagas.

Isso traz à tona um questionamento fundamental voltado ao papel do direito como força coercitiva, capaz de realmente possibilitar mudanças fáticas através de instrumentos e/ou mecanismos que garantam o cumprimento das determinações dos julgados, de modo que o teor da sentença não seja real somente “no papel”, mas que efetivamente haja meios de execução para que a parte que sucumbiu proceda de forma como definido pela justiça.

Como foi visto, neste trabalho a análise das peças processuais foi feita sob a perspectiva materialista, linguístico-histórica, da Análise do Discurso, promovendo uma articulação entre o Direito e esse campo da Linguística/Comunicação. Essa iniciativa está em confluência com o objetivo da linha de pesquisa em que se insere, denominada “Direito, Argumentação e Políticas Públicas: empiria e inovação na pesquisa jurídica”, que “busca incentivar novos olhares sobre o processo argumentativo de elaboração e aplicação tanto do Direito quanto de políticas públicas, (...) gerando uma prática inovadora de análise de documentos jurídicos e políticos e de construção teórica fundada em dados da realidade jurídico-política contemporânea”<sup>31</sup>.

Aproveitando do espaço de autoria que a conclusão deste trabalho me permite, irei me dirigir em primeira pessoa, para expressar-me sobre alguns aspectos que considero importantes, na minha percepção subjetiva e particular

---

<sup>31</sup> Conforme descrito no site do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ppgdireito/curso/linhas-de-pesquisa/>. Acesso em 05 ago. 2021.

ao final do processo de pesquisa e escrita da dissertação. Estar na posição de analista, levou-me a experimentar que o olhar analítico é sempre novo, no sentido de que cada analista experimentará de maneira diferente o processo, a depender de suas vivências, da memória discursiva, do interdiscurso, da ideologia, do contexto histórico-social vivido. E mesmo o próprio analista pode mudar seu olhar de acordo com as condições do momento em que a análise é feita, da questão que catalisa a análise, do *corpus* selecionado.

O objeto analisado não se esgota na análise, em uma descrição, mas permanece para novas abordagens e novos olhares. Retomando a principal autora utilizada como referencial teórico neste trabalho, ORLANDI (2002, p. 64), assinala que o resultado de uma análise é também o resultado do processo de compreensão de quem analisa, de sua capacidade de interpretação e de escrita, de explicitar o modo de produção dos sentidos, da habilidade na construção da prática conjunta com a teoria. O discurso é, pois, parte de um processo discursivo mais amplo em que se faz um recorte que definirá a tomada do *corpus*, as questões postas de acordo com os objetivos da análise e, conseqüentemente, o funcionamento dessas variáveis influenciará na condução de diferentes resultados.

Persiste em mim, assim, um sentimento de esperar, do verbo esperar, como diria Freire (1992), que o olhar lançado sobre os discursos que analisei, se junte ao olhar de quem o lê e, quem sabe, possa ser uma fagulha de estímulo à reflexão, sobretudo no que concerne à problemática da garantia aos direitos fundamentais. Refiro-me à esperança necessária, mas consciente de que abstratamente não é suficiente, pois imprescinde da prática e da ética para gerar criticidade.

A responsabilidade individual influi no âmbito coletivo, como coloca Freire (1992, p. 91) “Fazendo-se e refazendo-se no processo de fazer a história, como sujeitos e objetos (...) virando seres da inserção no mundo e não da pura adaptação ao mundo”. Essa responsabilidade é essencial nestes tempos em que a educação, em todos os níveis, resiste contra a tentativa de enfraquecimento e de desmonte do ensino público, gratuito e de qualidade no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, W.; MELO E COSTA, S. L. **Quem sou eu para lhe falar assim?** A construção de “discursos de si” por pessoas com hiv e o lugar do analista na entrevista discursiva. *Entremeios: revista de estudos do discurso*. Pouso Alegre, MG, v.9, jul. 2014.
- ALVES, W., PIMENTA, D. N., ANTUNES, M. N. Cenas discursivas da pandemia de Covid-19: o discurso sobre o isolamento social na imprensa. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, 15(1), 2021. Disponível em: <https://www.reciis.iciict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/2204> Acesso em: 11 jul. 2021
- AMOSSY, R., ZAVAGLIA, A. O lugar da argumentação na Análise do discurso: abordagens e desafios contemporâneos. **Filologia E Linguística Portuguesa**, (9), p.121-146, 2007.
- AMOSSY, R. Argumentação e Análise do discurso: perspectivas teóricas e recortes disciplinares. **Revista Eletrônica De Estudos Integrados Em Discurso E Argumentação**, p. 129-144, 2011. Disponível em: <http://periodicos.uesc.br/index.php/eidea/article/view/389>
- ARAUJO, G. C. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. doi:10.11606/T.48.2005.tde-07062006-111854. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/pt-br.php>. Acesso em: 04 dez. 2020.
- ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; KLEIN, S. B. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-51, Apr. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022011000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022011000100003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02 jan. 2021
- ARIÈS, P. **A história social da criança e da família**. 2 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- BALEEIRO, A.; SOBRINHO, B. L. **1946**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras; v. 5)
- BARROS, A. M. Trabalhadores Intelectuais. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v.39, n.69, p.147-165, jan./jun. 2004. Disponível em: [https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev\\_69/Alice\\_Barros.pdf](https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_69/Alice_Barros.pdf). Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2018.

BRASIL. **Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm). Acesso em 10 jan. 2021.

BRASIL. **Código de Processo Civil: lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869impresao.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em 10 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 12 set. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9394, 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 04 mai. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. **Lei n. 11.114, de 9 de maio de 2005**. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, 16 mai. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.274, 06 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF, 06 fev. 2006. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm). Acesso em 10 jan. 2021.

**BRASIL. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 19 dez. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

**BRASIL. Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007.** Altera o art. 5º da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Brasília, 15 jan. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11448.htm). Acesso em: 10 jul. 2021.

**BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]. Brasília, 11 nov. 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm) > Acesso em: 30 ago. 2020.

**BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília, 31. Jul. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

**BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 25 jun. 2014. 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: 15 jun. 2020.

**BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

**BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil.** 1824. Texto constitucional promulgado em 25 de março de 1824. Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 26 nov. 2020.

**BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Texto constitucional promulgado em 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1937. Texto constitucional promulgado em 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1946. Texto constitucional promulgado em 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967. Texto constitucional promulgado em 24 de janeiro de 1967. Brasília. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil** / Secretaria de Educação Básica. – Brasília: MEC, SEB, 2009. Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diretrizescurriculares\\_2012.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/diretrizescurriculares_2012.pdf). Acesso em 10 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998. Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei\\_vol1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_vol1.pdf). Acesso em 10 jan. 2021.

BRASIL, L. Michel Pêcheux e a Teoria da Análise de Discurso: desdobramentos importantes para a compreensão de uma tipologia discursiva. **Linguagem: Estudos e Pesquisas**. v.15 n. 1. 2013

BULHÕES, R. R. R. A educação nas constituições brasileiras. **Lex Humana**, v.1 n.1. p. 179-188, 2009.

CRECHES conveniadas terão R\$ 4,5 milhões em 2012. **Tribuna de Minas**. 11 jan. 2012. Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/noticias/cidade/11-01->

2012/creches-conveniadas-terao-r-45-milhoes-em-2012.html. Acesso em: 17 fev. 2021.

CREIDE, S. Vagas em creches predominam entre ações judiciais na área de educação. **Agência Brasil**. 18 abr. 2018. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-04/vagas-em-creches-predominam-entre-acoes-judiciais-na-area-de-educacao>. Acesso em 17 de fev. 2021.

CURY, C. R. J.; FÁVERO, O. (org.) **A Educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 168-200, 2002. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/Hj6wG6H4g8q4LLXBcnxRcxD/?lang=pt&format=pdf> Acesso em 12 jan. 2021.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008

DALLARI, D. A. Preâmbulos das Constituições do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 96, p. 243-270, 2001. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67503>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

DIDONET, V. Creche: a que veio... para onde vai. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 73, p. 11-27, 2001.

DINIZ, D. 2012. **Carta de uma orientadora: o primeiro projeto de pesquisa**. Brasília: Letras Livres.

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200012&lng=en&nrm=iso). Acesso em 07 jan. 2021.

FERRAZ Jr., T. S. **Direito, Retórica e Comunicação: Subsídios para uma Pragmática do Discurso Jurídico**, 3 ed., São Paulo, Atlas, 2015.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 30 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004 (Coleção leitura).

FREIRE, P. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. 1 ed. São Paulo: UNESP, 2000.

GUIMARÃES, E. Argumentatividade e Argumentação. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade de Passo Fundo**. v. 9, n. 2, p. 271-283 - jul./dez. 2013

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A demanda pela Educação Infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento, **Em Aberto**, Brasília - DF, v. 18, p. 92-105, 2001. Disponível em:  
<http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2559/229>  
7 Acesso em: 06 dez. 2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades – Juiz de Fora**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/juiz-de-fora.html>. Acesso em: 20 fev. 2020.

JUIZ DE FORA, Secretaria Municipal de Educação. **Decreto n. 4078, de 07 de dezembro de 1988**. Aprova o Regulamento da Secretaria Municipal de Educação. Juiz de Fora, 07 dez. 1988. Disponível em:  
<https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000012718>. Acesso em: 10 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei n. 8.056, de 27 de março de 1992**. Juiz de Fora, 27 mar. 1992. Disponível em:  
<https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000021500>. Acesso em: 10 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Decreto n. 4716, de 29 de dezembro de 1992**. Juiz de Fora, 29 dez. 1992. Disponível em:  
<https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000014590>. Acesso em: 10 jan. 2021.

JUIZ DE FORA, Câmara Municipal. **Emenda n. 06, de 18 de novembro de 1993 - à Lei Orgânica Municipal**. Juiz de Fora, 06 nov. 1993. Disponível em:  
<https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000000045>. Acesso em: 10 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei n. 8580, de 08 de dezembro de 1994**. Autoriza a abertura de Crédito Especial e dá outras providências. Juiz de Fora, 08 dez. 1994. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000022397>. Acesso em: 10 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei n. 9569, de 26 de agosto de 1999**. Dispõe sobre a constituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Juiz de Fora, 26 ago. 1999. Disponível em:  
<https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000023388>. Acesso em: 10 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei n. 10.075, de 30 de outubro de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação da nomenclatura das escolas da rede municipal de ensino e dá outras providências. Juiz de Fora, 30 out. 2001. Disponível em:  
<https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000023894>. Acesso em: 10 jan. 2021

JUIZ DE FORA, Câmara Municipal. **Decreto n. 8580, de 28 de junho de 2005**. Cria o Fórum Municipal de Educação responsável pela elaboração do Plano

Decenal Municipal de Educação de Juiz de Fora 2005 – 2014 e dá outras providências. Juiz de Fora, 28 jun. 2005. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000025908>. Acesso em: 16 jan. 2021.

JUIZ DE FORA, Secretaria Municipal de Educação. **Resolução n. 012, de 29 de dezembro de 2005**. Estabelece normas para organização e funcionamento das escolas municipais e dá outras providências. Juiz de Fora, 29 dez. 2005. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000026465>. Acesso em: 10 jan. 2021.

JUIZ DE FORA, Secretaria Municipal de Educação. **Resolução n. 025, de 26 de novembro de 2008**. Estabelece normas para organização e funcionamento das escolas municipais e dá outras providências. Juiz de Fora, 26 nov. 2008. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000030703>. Acesso em 10 jan. 2021.

JUIZ DE FORA, Câmara Municipal. **Lei n.11.667, de 22 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a prioridade de inscrição das crianças portadoras de necessidades educativas especiais, nas creches gerenciadas pelo município e dá outras providências. Juiz de Fora, 22 set. 2008. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000030471>. Acesso em: 16 jan. 2021.

JUIZ DE FORA, Câmara Municipal. **Lei n. 13.072, de 23 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a divulgação de demanda atendida no ano em curso e lista de espera por vaga nas Creches do Município de Juiz de Fora e dá outras providências. Juiz de Fora, 23 dez. 2014. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000038219>. Acesso em: 16 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Decreto n. 12.328, de 05 de maio de 2015**. Institui o Fórum Municipal de Educação - FME. Juiz de Fora, 05 mai. 2015. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000038555>. Acesso em: 10 jan. 2021.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Lei Municipal n. 13.502, de 28 de março de 2017**. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. Disponível em: [https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/c\\_norma.php?chave=0000040766](https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000040766). Acesso em: 16 out. 2020.

JUIZ DE FORA. **Lei n. 13.606, de 24 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a instituição no Calendário Oficial do Município de Juiz de Fora o evento que menciona. Juiz de Fora, 24 nov. 2017. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000041626>. Acesso em: 10 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. **Lei n. 13.690, de 24 de abril de 2018**. Dispõe sobre vagas em creches e escolas municipais e conveniadas para crianças vítimas ou filhas de

vítimas de violência doméstica. Juiz de Fora, 24 abr. 2018. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000042174>. Acesso em: 10 jan. 2021.

JUIZ DE FORA, Câmara Municipal. **Projeto de Lei n. 21/2018**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação da lista de espera de inscritos para vagas nas Escolas Municipais de Educação Infantil e Creches conveniadas de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 10 abr. 2018. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000045269>. Acesso em: 20 jul. 2021.

JUIZ DE FORA, Câmara Municipal. **Projeto de Lei n. 21/2018**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação da lista de espera de inscritos para vagas nas Escolas Municipais de Educação Infantil e Creches conveniadas de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 10 abr. 2018. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000045269>. Acesso em: 20 jul. 2021.

JUIZ DE FORA, Câmara Municipal. **Lei n. 14.025, de 15 de abril de 2020**. Dispõe sobre vaga em creche para criança, filho ou filha de pais com relação de trabalho, e dá outras providências. Juiz de Fora, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://jfl legis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000045269>. Acesso em: 16 jan. 2021.

JUIZ DE FORA, Câmara dos Vereadores. **Câmara aprova PL que busca combater “fura-filas” na lista de espera de escolas e creches municipais**. Disponível em: <https://www.camarajf.mg.gov.br/noticias.php?cod=11447>. Acesso em: 26 jul. 2021.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Procuradoria Geral do Município**. Institucional. Juiz de Fora, 2020. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/pgm/index.php>. Acesso em: 27 dez. 2020.

MEDEIROS, C. M. Argumentação jurídica e o gênero contestação. In: VASCONCELOS, A. W. S. (Org.). **Linguística, letras e artes: sujeitos, histórias e ideologias**. Ponta Grossa: Atena, 2021.

MOTTA, L. E. **Acesso à justiça, cidadania e judicialização no Brasil**. Disponível em: [http://www.achegas.net/numero/36/eduardo\\_36.pdf](http://www.achegas.net/numero/36/eduardo_36.pdf). Acesso em: 18 jul. 2021.

MORENO, A. C. Um terço das crianças de 0 a 3 anos mais pobres do Brasil está fora da creche por falta de vaga, diz IBGE. **G1**. 20 maio 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/um-terco-das-criancas-de-0-a-3-anos-mais-pobres-do-brasil-estao-fora-da-creche-por-falta-de-vaga-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 17 fev. 2021.

MOTA, M. B.; BRAICK, P. R. **História: Das Cavernas ao Terceiro Milênio**. 1 ed. São Paulo: Moderna, 1999.

MOTTA, L. E. Acesso à Justiça, Cidadania e Judicialização no Brasil *Achegas.net*, v. 36, p. 1-38, 2007. Disponível em: [http://www.achegas.net/numero/36/eduardo\\_36.pdf](http://www.achegas.net/numero/36/eduardo_36.pdf). Acesso em 20 ago. 2020.

OLIVEIRA, R. R. A. **Judicialização da Educação**: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à educação no município de Juiz de Fora. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

OLIVEIRA, R. R. A. **Judicialização da educação infantil**: desafios à política municipal e à exigibilidade de seu direito em Juiz de Fora. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2015.

ORLANDI, E. P. Discurso e argumentação: um observatório do político. **Fórum Linguístico**, Florianópolis, n. 1, p. 73-81, jul./dez. 1998.

ORLANDI, E. P. Paráfrase e polissemia: a fluidez nos limites do simbólico. **RUA**, Campinas, SP, v. 4, n. 1, p. 9–20, 1998b.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. 4 ed. Campinas: Pontes, 2002.

ORLANDI, E. P. **Discurso e texto**: formação e circulação dos sentidos. Campinas: Pontes, 2001.

PARENTE, A. R. A. A Integração da Educação Infantil aos Sistemas de Ensino. **Revista Criança**, Edição 40. Brasília (DF): Ministério da Educação, 2005.

PÊCHEUX, M. **Semântica e Discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Tradução: Eni P. Orlandi, Lourenço Filho, Manoel Corrêa, Silvana Serrani. Campinas, SP. Editora da Unicamp, 1995.

PÊCHEUX, M. **Análise Automática do Discurso**. Tradução: Eni Puccinelli Orlandi e Greciely Costa. Campinas, SP: Pontes Editores, 1997.

PERELMAN, C.; OLBRECHTS-TYTECA, L. **Tratado da Argumentação** – A Nova Retórica. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PILETTI, C.; PILETTI, N.. **História da Educação**: de Confúcio a Paulo Freire. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2018.

PIRIS, E. L. A argumentação numa perspectiva materialista do discurso. **Linha D'Água** (Online), São Paulo, v. 29, n. 2, p. 97-121, dez. 2016.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Tradução Fanny Wrobel. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

POLETTI, R. **1934**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

PORTO, W. C. **1937**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Coleção Constituições brasileiras; v. 4

PAIS reclamam de falta de vagas em creches municipais. **Diário Regional**. 07 mar. 2018. Disponível em: <https://diarioregionaldigital.com.br/?p=93328>. Acesso em: 17 fev. 2021.

SANGLARD, F. Justiça determina que PJF matricule crianças. **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 11 maio 2013. Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/noticias/cidade/11-05-2013/justica-determina-que-pjf-matricule-criancas.html>. Acesso em: 7 jun. 2021.

SAVELI, E. L. A Educação Obrigatória nas Constituições Brasileiras e nas Leis Educacionais delas derivadas. **Revista Contrapontos – Eletrônica**, Itajaí, vol.10, n. 2, p. 129-146, 2010. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/1879/163>. Acesso em: 30 nov. 2020.

TOLEDO, C. M. Q.; CARVALHO, D. D. A História da Educação no Constitucionalismo Brasileiro: do Brasil colônia ao Golpe Militar de 1964. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos: Divisão Jurídica**, v. 52, n. 68, Bauru: EDITE, 2017.

VALENTE, E. 1.200 crianças sem vagas em creches da cidade. **Tribuna de Minas**. 06 set. 2011. Disponível em: <https://tribunademinas.com.br/noticias/cidade/06-09-2011/1-200-criancas-sem-vagas-em-creches-da-cidade.html>. Acesso em: 17 fev. 2021.

WERNECK VIANNA, L.; CARVALHO, M. A. R.; MELO, M. P. C. **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.